

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS –
CEJURPS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP**

**REGULAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA DE
ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO: O CASO DO
MUNICÍPIO DE ITAPEMA (SC)**

JOÃO MAURÍCIO HACK CARDOZO

ITAJAÍ (SC), 2008

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS –
CEJURPS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP**

**REGULAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA PRIVATIZAÇÃO DO SISTEMA DE
ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO: O CASO DO
MUNICÍPIO DE ITAPEMA (SC)**

JOÃO MAURÍCIO HACK CARDOZO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora no Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, sob a orientação do Prof^a. Dr^a. Adriana Marques Rossetto como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas / Profissionalizante.

ITAJAÍ (SC), 2008

Agradeço a Deus, e com extremo amor a minha mãe, além de todos meus familiares, antepassados e amigos de jornada, aos quais pretendo honrar através deste trabalho.

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	v
RESUMO.....	vi
ABSTRACT.....	vii
INTRODUÇÃO	08
CAPÍTULO I.....	15
PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	15
1.1 SISTEMA URBANO, SANEAMENTO E SUSTENTABILIDADE.....	19
1.2 ESGOTAMENTO SANITÁRIO.....	24
1.3 SANEAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL – PLANASA.....	26
1.4 REGULAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO E INTERFACE COM RECURSOS HÍDRICOS	28
CAPÍTULO II.....	31
PRIVATIZAÇÕES NA OFERTA DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	31
2.1 PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	31
2.2 SERVIÇOS PÚBLICOS	36
2.2.1 Concessão de serviços públicos.....	37
2.3 AGÊNCIAS REGULADORAS	42
2.4 PRIVATIZAÇÃO E CONFLITOS EM TORNO DA ÁGUA.....	48
CAPÍTULO III.....	53
CONTROLE SOCIAL E SANEAMENTO.....	53
3.1 PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA.....	53
3.2 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.....	55
3.2.1 Conselhos Gestores.....	55
3.2.2 Audiências Públicas.....	57
3.2.2 Ouvidoria.....	58
3.3 CONTROLE SOCIAL E MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO.....	59
CAPÍTULO IV.....	64
PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DOS SISTEMAS URBANOS DE	

ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO DE ITAPEMA	64
4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITAPEMA.....	68
4.2 URBANIZAÇÃO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO	70
4.3 TURISMO, ECONOMIA E MEIO AMBIENTE	71
4.4 DA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS.....	75
4.5 QUADRO ATUAL E PERCEPÇÃO DE ALGUNS STAKEHOLDERS.....	77
CONCLUSÃO	89
REFERÊNCIAS.....	93

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 – PARADIGMAS DE GESTÃO PÚBLICA E ABORDAGENS DE GESTÃO.....	36
QUADRO 2 – RESULTADO NA INFRA-ESTRUTURA DO SISTEMA	85
FIGURA 1: LOCALIZAÇÃO DE ITAPEMA	68
GRÁFICO 1 – BOLETIM DE BALNEABILIDADE JANEIRO 2007.....	86
GRÁFICO 2 – BOLETIM DE BALNEABILIDADE FEVEREIRO 2007	86
GRÁFICO 3 – BOLETIM DE BALNEABILIDADE FEVEREIRO 2008	87

RESUMO

O acelerado crescimento urbano do município de Itapema (SC), fator do aumento de demanda por serviços públicos especialmente de saneamento básico, propiciou ante o término do contrato de concessão e as deficiências da prestação da concessionária pública CASAN, que tal setor fosse repassado para a iniciativa privada através de concessão à Companhia Águas de Itapema. Este fato produziu um novo arranjo microrregional no que se refere ao manejo dos recursos hídricos no contexto do saneamento ambiental, além de reflexos de ordem socioambiental para os usuários, bem como para o próprio meio ambiente. Neste contexto, o presente estudo analisou as mudanças no âmbito da prestação dos serviços municipais concedidos, de esgotamento sanitário e abastecimento de água, derivadas da mudança de prestadora e da ascensão de um novo modelo gerencial de ordem privada. O estudo, uma pesquisa exploratória e descritiva que se utilizou de uma abordagem qualitativa, centrando-se na análise da regulação dos serviços de saneamento básico, através do estudo de caso de Itapema (SC). A questão da regulação e controle da concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Itapema representa uma transformação nas relações entre poder concedente, prestadora e usuários, contudo apesar da existência de um órgão específico para cumprimento de tal função, o SMRC, este carece de estruturação, independência e autonomia. No âmbito social, a gestão da concessionária privada, propiciou um sensível decréscimo no valor das tarifas de água, residenciais e comerciais, para os consumidores de Itapema. No âmbito socioambiental, apesar da existência de uma primeira estação de tratamento de esgotos em funcionamento, o controle da poluição hídrica das águas doces e marinhas do bairro de Meia-praia, ainda não foi alcançado durante a temporada de verão, afetando a balneabilidade.

Palavras-chave: desenvolvimento urbano, saneamento, privatização.

ABSTRACT

The accelerated urban growth of the municipal district of Itapema (Santa Catarina), a factor which has caused increased demand for public services, especially basic sanitation, led, in view of the end of the concession contract and the deficiencies in the service provision of the public concession holder CASAN, to this sector being handed over to the private initiative through a concession granted to Companhia Águas de Itapema. This fact produced a new micro-regional arrangement in the relation to the management of the water resources in the context of environmental sanitation, as well as socio-environmental impacts for users and for the environment. In this context, this study analyzes the changes in the scope of the provision of municipal services of sewage and water supply for which the concession was granted, arising from the change of service provider and the emergence of a new private sector management model. This study is exploratory and descriptive in nature, uses a qualitative approach and analyses the regulation of the basic sanitation services, through the case study of Itapema (SC). The issue of regulation and control of the concession of water supply and sewage services in Itapema represents a transformation in the relation between the authority granting the concession, the service provider, and the users. However, despite the existence of a specific body to fulfill this function, the SMRC, this body lacks the necessary structure, independence and autonomy. In the social area, management by a private concession holder has led to a slight decrease in water rates, both residential and commercial, for consumers in Itapema. In the socio-environmental area, despite the existence of a primary sewage treatment station in operation, the control of water pollution of the freshwater and seawater in the district of Meia-praia was still not achieved during the summer peak season, affecting the bathing quality of water.

Key words: urban development, sanitation, privatization.

INTRODUÇÃO

No Brasil o fenômeno da urbanização que teve seu auge entre as décadas de 1970 e 1980 do século passado, gerou impactos socioambientais cujo passivo ainda não está devidamente solucionado.

Milhões de cidadãos brasileiros ainda vivem em sub-habitações, as quais não têm acesso a infra-estruturas de serviços públicos, dentro deste panorama a falta de saneamento básico é expoente.

O déficit neste setor é derivado do modelo de saneamento adotado pelo Estado brasileiro à época, marcadamente tecnocrático, centralizador, baseado em Companhias Estaduais de Saneamento, as chamadas Cesbs.

Este modelo não foi eficaz para implementar adequadas redes de saneamento na maioria das cidades, especialmente de esgotamento sanitário, resultando no cenário de crise socioambiental prevalecente no cenário urbano brasileiro.

Paralelamente às transformações globais dos sistemas políticos e econômicos que eclodiram na década de 1980, foram estabelecidas novas dinâmicas na relação do Estado com a sociedade civil, o que se viu refletido na prestação dos serviços públicos.

Com a derrocada do modelo de Estado do *Welfare State*, ou seja, o Estado do bem-estar social, o papel da iniciativa privada assume relevância no atendimento das demandas da sociedade (NOGUEIRA, 2005).

O cenário do sistema de saneamento básico do município de Itapema, especialmente quanto ao déficit no esgotamento sanitário reproduz em escala local os panoramas estadual e nacional.

Como meio para reverter a gravidade da situação sanitária do município, efetivou-se a privatização dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, através do processo licitatório para concessão do serviço público que culminou com a assinatura, em 30 de abril de 2004, do contrato de concessão plena em favor da empresa privada Águas de Itapema.

A partir deste momento uma série de conflitos emergiu, especialmente com a antiga concessionária, a CASAN, denotando a fragilidade e escassez do recurso

ambiental água, dentro deste contexto sócio-espacial, e a necessidade de produção de estudos sobre tal realidade.

✓ **JUSTIFICATIVA**

O funcionamento e habitabilidade das cidades dependem de uma série de infra-estruturas e serviços, que devem ser regularmente ofertados à população.

Deste modo, o acesso e o nível de eficiência de serviços como transporte público, saúde, educação, saneamento ambiental, dentre outros, determinam o grau de qualidade de vida que cada localidade efetivamente propicia aos cidadãos.

No Brasil, ainda se convive com um grande déficit no setor do saneamento ambiental, embora muitas cidades disponham de serviços de abastecimento de água, poucas possuem serviços de esgotamento sanitário de efluentes.

Os índices de coleta são baixos e ainda mais inexpressivos os de tratamento, o que resulta em ônus suportados pela população e pelo meio ambiente.

Dentro deste contexto, não é incomum na paisagem urbana brasileira verificar-se nas localidades sem rede de coleta de dejetos, águas residuais escoando por sarjetas em plena via pública e valas a céu aberto próximas às moradias nas áreas mais carentes das cidades, razão de externalidades negativas expressas por Tundisi (2006), no sentido de que:

a contaminação e o aumento das substâncias tóxicas na água e de vetores de doenças de veiculação hídrica estão diretamente relacionados com o saneamento básico e condições adequadas de tratamento das águas contaminadas por vários processos.

Tais efluentes, que não recebem qualquer forma de tratamento, portanto impregnados de contaminantes e fatores patogênicos, ou alcançam diretamente os cursos d'água ou penetram contaminando o lençol freático, o que gera passivos ambientais que impactam negativamente os recursos hídricos urbanos, tanto superficiais como subterrâneos.

O déficit no setor de saneamento ambiental brasileiro é responsável de acordo com dados do Ministério da Saúde, por 65% das internações hospitalares, resultado direto da inadequação dos serviços e ações de saneamento, sendo a

diarréia responsável anualmente por 50.000 mortes de crianças, a maioria com menos de um ano de idade, conforme levantamento da UNESCO (2001).

O direito às cidades sustentáveis é uma conquista fruto de um largo movimento de reforma urbana, que prevê para os habitantes do meio urbano a melhoria da qualidade de vida, sendo para tanto fundamental a universalização dos serviços de abastecimento de água e tratamento dos esgotos sanitários.

Em alguns países o histórico da privatização dos serviços públicos, especialmente os relativos ao saneamento, onde a questão dos recursos hídricos é central, enfrenta grandes resistências da sociedade que se insurgiu contra a gestão através dos entes privados.

Como exemplos tem-se na América do Sul, no âmbito do Mercosul, em outubro de 2004, a aprovação por plebiscito no Uruguai de determinação constitucional alçando a água à condição de direito humano fundamental de restrita gestão pública, o que inviabiliza qualquer privatização do setor de saneamento naquele país, e em março de 2006 na Argentina o rompimento após intensa mobilização popular, da concessão dos serviços de saneamento da cidade de Buenos Aires, com a transferência da prestação da empresa privada Águas Argentinas para a estatal AySA (INVERTIA, 2006).

No Brasil, foi aprovada no Estado do Paraná em 01 de julho de 2008, proposta de emenda constitucional (PEC), que alterando o parágrafo terceiro do art. 210-A da constituição estadual, proíbe naquela unidade da federação que empresas privadas ofereçam serviços de saneamento e abastecimento de água, reservando-os para os poderes públicos estadual ou municipal (GAZETA DO POVO, 2008).

A Lei Federal 11.445, de 2007, veio traçar o atual marco regulatório do setor ratificando espaço para novas concessões inclusive através da privatização de serviços de saneamento. Tal legislação ao mesmo tempo em que estabelece regras para o controle social dos serviços em favor dos usuários, também garante a segurança necessária para os investidores.

Situado na zona costeira do Estado de Santa Catarina, o município de Itapema possui características sócio-espaciais que têm potencializado o aumento das taxas demográficas e da expansão urbana.

A beleza cênica de suas praias e as ofertas de lazer e compras que oferece como cidade turística balneária, motiva um crescente fluxo de visitação que

movimenta a economia e fomenta a construção civil, o que acaba propiciando a especulação imobiliária.

O crescimento urbano acelerado não foi acompanhado pelo desenvolvimento de redes de serviços urbanos adequadas, especialmente de esgotamento sanitário, visto que enquanto operou em Itapema, a CASAN não implantou sequer o sistema de coleta de efluentes residenciais.

O sistema prevalecente era o das fossas sépticas, inadequado para dar conta da depuração do esgoto dos grandes afluxos durante o período de temporada, quando segundo dados da SANTUR (2008), a população fixa de 25.859 habitantes chega a elevar-se para uma população flutuante de 120.000 pessoas.

Muitas moradias sequer possuíam fossas e mantinham ligações clandestinas dos esgotos direto na rede pluvial, razão pela qual os efluentes domésticos contaminavam os recursos hídricos gerando a poluição das águas do mar. Este fato afetava a balneabilidade em diversos pontos da orla, o que repercutia em transtornos para moradores e turistas.

A necessidade social do saneamento básico tornou-se relevante em Itapema ao ponto de se apostar em um novo ator, a empresa privada para gestão dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A empresa vencedora da licitação dos serviços assumiu, através da assinatura do contrato de concessão, uma série de metas a serem cumpridas, investimentos em obras e infra-estrutura, com potencial para modificar o quadro atual.

A privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Itapema foi implementada no ano de 2004, ou seja, antes da vigência do atual marco regulatório.

O processo de privatização do sistema de saneamento do município de Itapema é pioneiro no estado de Santa Catarina e vem somar-se ao de outros poucos municípios brasileiros até o momento, sendo que o resultado de sua implementação pode ser um bom indicador sobre as dificuldades e potencialidades da introdução dos agentes privados no setor de saneamento brasileiro.

O desenvolvimento urbano requer planejamento e investimento no setor de saneamento básico, cujos serviços prestados à população precisam ser eficazes e eficientes, independentemente se através de entes públicos ou privados, que devem estar submetidos a regulação e controle social.

Em Itapema, o estabelecimento do SMRC (sistema municipal de regulação e controle) busca cumprir funções regulatórias, cujo alcance é objeto deste estudo.

Desta forma questiona-se:

Arelada ao desenvolvimento histórico de Itapema, de que forma a opção pela privatização dos sistemas de abastecimento público e esgotamento sanitário, e a abertura para regulação e controle social modificaram as condições socioambientais do município de Itapema?

✓ **OBJETIVO GERAL**

Descrever o processo de privatização dos sistemas de abastecimento público de água e esgotamento sanitário de Itapema e sua regulação.

✓ **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- a) Descrever o atual sistema de saneamento implantado no município pela empresa Águas de Itapema e seu processo de implementação;
- b) Verificar os mecanismos de controle social, no contexto da regulação dos serviços e a formatação do órgão responsável por esta função;
- c) Identificar a percepção dos atores envolvidos em relação ao processo de privatização dos serviços de abastecimento público e esgotamento sanitário.

✓ **METODOLOGIA**

O modelo de estudo adotado nesta pesquisa qualitativa caracteriza-se por ser um estudo de caso, descritivo e exploratório. Segundo Gil (2000), a pesquisa descritiva busca, prioritariamente, conhecer e interpretar as características de uma realidade. Também estuda as características de um grupo ou local, e as explora para familiarizar-se com o problema tornando-o mais explícito, obtendo uma nova visão sobre o assunto, como é a proposta do presente trabalho.

Primeiramente foi feita uma revisão bibliográfica, pertinente especialmente aos temas concessão de serviços públicos, privatização, saneamento básico, desenvolvimento sustentável, para subsidiar a pesquisa e integrar a análise sobre o município de Itapema, escolhido para o estudo de caso.

Para um melhor entendimento do impacto do sistema de saneamento na qualidade de vida da população, adentrou-se nos conceitos do desenvolvimento sustentável e na idéia da cidade sustentável.

Para compreensão da situação vigente e suas origens, foi analisado o atual cenário da prestação dos serviços de abastecimento de água e tratamento de esgotos no Brasil, através dos dados coletados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) ano 2005, coordenado pelo Ministério das Cidades.

O estudo de caso procura representar o caso em particular, sendo uma modalidade de pesquisa que permite aproximar a teoria da prática, através de dados obtidos em situação real. Para Yin (1994), o estudo de caso é um dos vários meios de fazer pesquisa em ciência social, servindo como forma de estabelecer um conhecimento profundo sobre indivíduos, organizações, sociedade e fenômenos políticos.

Foi efetuada uma pequena abordagem histórica da colonização e crescimento urbano do município, com as transformações socioespaciais decorrentes, objetivando conhecer melhor o local de estudo.

Para efetivar o primeiro objetivo específico, foram prospectados documentos que informam sobre o processo de privatização do sistema de saneamento proposto pela concessionária privada.

A legislação como a lei de concessões, regulamentação do setor de saneamento foi perscrutada, bem como a pesquisa documental baseou-se sobre o edital e o contrato de concessão assinado entre o poder concedente e a empresa concessionária, e os relatórios de gestão apresentados ao setor público. Alguns dados primários foram também coletados junto à Companhia Águas de Itapema.

A pesquisa se valeu de entrevistas semi-estruturadas, em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos apoiados em teorias e hipóteses que interessam à pesquisa e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante.

Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa.

Para o segundo objetivo específico efetivaram-se entrevistas com atores sociais relevantes, incluindo uma secretária do governo municipal, encarregada pela gestão do SMRC; uma representante da sociedade civil, engajada no movimento ambientalista local; um representante do empresariado, integrante da associação comercial do município; e um representante da empresa gestora dos serviços, com cargo de direção.

Acredita-se que estes stakeholders são parte diretamente interessada na transformação da prestação dos serviços de saneamento do município, dispondo de informações e argumentos suficientes para contribuir com o entendimento da problemática socioambiental, relativa especialmente ao esgotamento sanitário e ao processo de desenvolvimento urbano de Itapema.

O terceiro objetivo específico implicou na avaliação do funcionamento do órgão regulador da concessão e as perspectivas de participação e controle social.

Através desta pesquisa delimitou-se a carência do esgotamento sanitário como fator de desequilíbrio socioambiental no município de Itapema, e procurou-se investigar a real contribuição da participação da iniciativa privada na mudança deste quadro.

CAPÍTULO I

PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O processo de urbanização do Brasil é marcado por fluxos migratórios de pessoas do interior para cidades-pólo, comumente de maior porte e com maiores coberturas de serviços e oportunidades de empregos.

A urbanização é um processo global ascendente, relacionado com o funcionamento da economia mundial, segundo Bezerra e Fernandes (2000, p. 39), estudos apontam que:

Contrastando com os 37,73% da população mundial que, em 1975, habitavam em assentamentos humanos urbanos, em torno do ano de 2005, com o salto estatístico da urbanização esse percentual ultrapassará os 50%, e, em 2025, este será 61,07% dos cerca de seis bilhões de habitantes do globo. Na América Latina, o percentual já era de 61,32% em 1975, deve saltar para 76,51% no ano 200 e atingirá, vinte anos depois, 84,67%. No Brasil, os altos previstos são de 61,15% para 81,21% e 88,94%, respectivamente.

No momento presente acentua-se o processo de expansão demográfica na zona costeira brasileira, a primeira historicamente ocupada, a atualmente mais adensada e que ostenta as maiores taxas de crescimento populacional, fato gerador de recrudescimento dos problemas socioambientais e transformação socioespacial:

A maior parte da população mundial vive em Zonas Costeiras, havendo uma tendência permanente ao aumento da concentração demográfica nessas regiões, como é o caso do litoral centro-norte de Santa Catarina. A saúde, o bem-estar e, em alguns casos, a própria sobrevivência das populações costeiras depende da saúde e das condições ambientais dos sistemas costeiros, incluídas as áreas úmidas, como manguezais, regiões estuarinas e correspondentes bacias de recepção e drenagem (ex: bacias dos rios Itajaí, Camboriú e Tijucas) e as águas interiores próximas à costa, bem como o próprio sistema marinho.” (MAZZER; POLETTE; SCHERER, 2004, p. 03).

Em se tratando da realidade regional, o conceito de desenvolvimento sustentável apesar de fortemente disseminado, não tem sido efetivamente materializado na configuração das cidades.

O crescimento de cidades situadas no litoral centro-norte do estado de Santa Catarina, como Balneário Camboriú e Itapema, nas quais se processa a verticalização e ocupação massiva do solo, é compreendido como sinônimo de progresso e bem-estar, todavia a riqueza gerada por este modelo não é distribuída igualmente através do tecido urbano.

O verdadeiro sentido de desenvolvimento urbano parece encoberto por um senso comum, como argumenta Souza (2001, p. 75):

“desenvolvimento urbano” é uma expressão que, muitas vezes, recobre simplesmente, no discurso do dia-a-dia de políticos, administradores e do público em geral, a expansão e a complexificação do tecido urbano, seja transformando em ambientes construídos ambientes outrora intocados ou pouco modificados pelo homem, seja, também, destruindo ambientes construídos deteriorados ou simplesmente antigos para que dêem lugar a construções mais novas. O que ninguém se pergunta é sobre a sensatez de qualificar antecipadamente de “desenvolvimento urbano” processos cujas positivities e conveniência, sob o ângulo social mais amplo (o que inclui considerações ecológicas), são muito comumente duvidosas. O que acontece é que a linguagem ordinária é modelada por uma ideologia modernizante que é a versão urbana da ideologia do “desenvolvimento” capitalista em geral: desenvolver é dominar a natureza, fazer crescer, “modernizar”.

O processo de desenvolvimento urbano impõe regras e limites ao crescimento, que se torna inadequado quando desordenado.

O verdadeiro caos urbano da maioria das cidades é decorrente do acelerado crescimento populacional e conseqüente ocupação do solo, ante a lentidão da oferta de infra-estrutura básica para os novos assentamentos, razão pela qual através de ocupações irregulares novos bairros vão se configurando dentro da cidade, muitas vezes avançando sobre áreas de preservação permanente, comprometendo a qualidade de vida de seus habitantes e ao mesmo tempo afetando diretamente os recursos naturais.

A constituição federal de 1988 promoveu uma grande transformação na organização sociopolítica brasileira, e além de minorar o centralismo político do Estado, introduziu uma nova relação com os bens naturais, que deixaram de ser

apenas bens da União passíveis de serem convertidos em bens de mercado, mas também patrimônio e valor da comunidade, “bens de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL, 1989, art. 125).

Portanto, os conceitos de solidariedade sincrônica e diacrônica preconizadas pela teoria do desenvolvimento sustentável, foram inseridos na Carta Magna nacional.

O conceito de desenvolvimento sustentável implica em considerar que “o crescimento econômico está associado ao aumento quantitativo da atividade econômica sem considerar a exaustão dos recursos naturais. Por isso, não pode ser sustentável e não existe indefinidamente em um planeta finito.” (MOTA, 2001, p. 26).

Na atualidade, entende-se por sustentabilidade a relação entre sistemas econômicos históricos, dotados de alto dinamismo temporal e espacial para mudanças, e sistemas ecológicos igualmente dinâmicos, mas regidos por ciclos mais lentos (DALY; SACHS, 1989, 1986 apud NEDER, 2002, p. 43).

O mito do progresso gera crenças e imagens que idealizam a vida urbana, e faz emergir um senso comum sobre as ofertas de melhoria de vida geradas pelas cidades que estão em acelerado processo de crescimento e que atraem progressivamente mais pessoas em busca de oportunidades, que de modo geral, não conseguem processar uma diferenciação entre crescimento e desenvolvimento urbano.

Por outro lado também, via de regra os administradores públicos brasileiros ainda falham na implementação de sistemas de planejamento urbano e não enfatizam a sustentabilidade nas políticas públicas.

Leff (2006, p. 195), aponta que “a crise ambiental é resultado do desconhecimento da lei (entropia), que tem desencadeado no imaginário uma “mania de crescimento”, de uma produção sem limites.” Tal mania, em se tratando de meio urbano produz o crescimento acelerado e desordenado das cidades, que implica em degradação ambiental dos recursos hídricos e conseqüente agudização dos problemas de saneamento.

A aceleração da tecnologia e o consumo indicam que os sistemas econômicos ultrapassaram os limites do patrimônio total, gerando uma crise inteiramente novel caracterizada pela redução da

capacidade de abastecimento ou carga (recuperação) dos ecossistemas fundamentais (solo, florestas e águas) (NEDER, 2002).

Em cenários em que o mito do progresso urbano está presente, “com o desenvolvimento econômico, o crescimento da população urbana e da renda *per capita*, o despejo de esgotos cloacais passa a exceder a capacidade de autodepuração dos cursos d’água. Há, com isso, a degradação da qualidade dos recursos hídricos, desaparecendo a balneabilidade e a pesca, bem como o encarecimento do próprio abastecimento de água potável, pelo aumento dos custos de tratamento.” (YOSHIDA, 2005, p. 557).

O crescimento desordenado dos centros urbanos, subjacente à imagem de progresso das cidades, gera uma série de problemas socioambientais, visto que “o crescimento, mesmo que acelerado, não é sinônimo de desenvolvimento se ele não amplia o emprego, se não reduz a pobreza e se não atenua as desigualdades [...]” (SACHS, 2004, p. 14).

Gray (2006, p. 20), exprime que:

[...] acreditar no progresso é acreditar que, usando os novos poderes que nos são propiciados pelo crescente conhecimento científico, os humanos podem se libertar dos limites que constroem a vida dos outros animais. Essa é a esperança de praticamente todo mundo hoje em dia, mas não tem fundamento. Pois, embora o conhecimento humano muito provavelmente continue a crescer e com ele o poder humano, o animal humano permanecerá o mesmo: uma espécie altamente inventiva que também é uma das mais predadoras e destrutivas.

Estudos apontam que “a ausência de apoio à agricultura familiar nas décadas passadas e a atratividade oferecida por cidades maiores, no que tange ao padrão de consumo, à educação e às oportunidades diversificadas de trabalho [...]” (BEZERRA; FERNANDES, 2000, p. 42), criam as condições para o abandono do campo e a busca de uma nova vida no meio urbano.

Da precariedade, do descaso e do abandono do homem, que ante a insustentabilidade da agricultura acaba expulso do campo, surge o ímpeto pela busca de uma nova vida nas cidades, nas quais via de regra passa a habitar áreas com déficit de serviços públicos e de risco ambiental.

Assim, como apontam Bezerra e Fernandes (2000, p. 44), uma porção do território urbano é ocupada sob condições precárias e a cidade irregular vai se materializando impulsionada pela acentuada migração. Ante a carência de infraestrutura, os novos habitantes do meio urbano constituem uma população a qual na verdade pode ser considerada como desruralizada e não propriamente urbanizada.

O processo de êxodo rural pelo qual agricultores empobrecidos migram do ambiente rural para o urbano, os mantém na condição de excluídos, porque na periferia das cidades brasileiras passam a viver privados de acesso a redes de serviços e infra-estrutura básica, ausentes em áreas de invasões e favelas.

No contexto da sociedade brasileira são, portanto, identificáveis contingentes de cidadãos excluídos da cidade urbanizada e ambientalmente adequada, os quais habitam áreas sem abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário, ou seja, em condições ambientais desfavoráveis.

A qualidade de vida nestas áreas é bastante limitada, ainda mais porque:

está necessariamente conectada com a qualidade do ambiente, e a satisfação das necessidades básicas, com a incorporação de um conjunto de normas ambientais para alcançar um desenvolvimento equilibrado e sustentado (a conservação do potencial produtivo dos ecossistemas, a prevenção diante de desastres naturais, a valorização e preservação da base de recursos naturais, a sustentabilidade ecológica do hábitat) [...] (LEFF, 2006, p. 149).

1.1 SISTEMA URBANO, SANEAMENTO E SUSTENTABILIDADE

As cidades como sistemas complexos e abertos, são grandes consumidoras e degradadoras de recursos naturais, nelas se processam entrada, troca e saída de matéria e energia, essenciais para a manutenção das funções urbanas e supridoras das necessidades humanas.

A cidade em si é um recurso que cumpre funções sociais, tais como habitar, trabalhar, recrear e circular, e para tanto faz uso de outros recursos.

A necessidade da população urbana de abastecimento de água é suprida pela captação e tratamento que via de regra são efetuados fora do ambiente urbano, para posterior distribuição.

Mota, quando explica as relações de um sistema aberto, conceitua o output, como:

o processamento das energias e as exporta para o meio ambiente, contribuindo, assim, para o processo de retroalimentação do sistema. O output representa o produto, a saída do sistema: os recursos naturais fornecem materiais e energia de baixa entropia para as atividades econômicas/humanas, que por seu turno devolvem ao meio ambiente material com alto nível de entropia, a qual retroalimenta os sistemas econômico e ambiental, causando novas e altas entropias. O processo é pernicioso para o ambiente natural, para as atividades econômicas e para a manutenção da vida na Terra (MOTA, 2001, p. 18).

O volume das águas servidas, input, entrada no sistema, transforma-se em esgotos, output, saída do sistema, que precisam ser captados e tratados para posterior devolução ao meio ambiente, o que ainda acontece em uma escala irrisória no contexto brasileiro, no qual prevalece o despejo dos esgotos *in natura* diretamente nos cursos d'água.

Tal poluição hídrica é explicada pela segunda Lei da Termodinâmica, a entropia, que:

é representada pela quantidade de energia que não é mais capaz de realizar trabalho e também é a medida do grau de desordem na natureza... Esta nova energia não disponível – entropia – assume a forma de poluição, exaurindo os recursos naturais e degradando-os (MOTA, 2001, p. xx).

Quando o saneamento ambiental é incipiente, o uso da água, recurso natural de baixa entropia essencial para a satisfação das necessidades humanas, gera o retorno para a natureza de águas servidas poluídas, ou seja, de alta entropia, gerando degradação ambiental e prejuízo a qualidade de vida de parcela considerável da população.

Na busca da sustentabilidade dos sistemas urbanos, a expansão das infraestruturas e dos serviços públicos, especialmente de saneamento ambiental, constitui-se elemento fundamental do planejamento e gestão socioespacial.

De fato a universalização do abastecimento de água potável e o tratamento das águas servidas, são expressões de melhoria de qualidade de vida e maior justiça social, que suplantam a idéia de desenvolvimento urbano, contrariada por Souza (2003, p. 75), que se reduz dentro de uma ideologia modernizante de ordem capitalista, apenas à expansão e complexificação do sistema urbano.

A formação do solo urbano e a configuração do meio ambiente construído dependem de planejamento, para que a cidade possa cumprir suas funções sociais e prover seus habitantes com a maior qualidade de vida possível. A dimensão da formulação de políticas públicas está embasada na sustentabilidade de uso dos recursos naturais. Para Sachs (2000), no planejamento do desenvolvimento devem-se considerar, concomitantemente, as seguintes dimensões:

- sustentabilidade social: parte do princípio da justiça social, ou seja, embasa-se nos conceitos de melhor distribuição de renda e de bens, de modo a permitir a redução das diferenças nos padrões de vida entre as classes sociais.
- sustentabilidade econômica: refere-se ao ótimo locacional e à gestão eficiente dos recursos, assim como a um constante fluxo de inversões públicas e privadas que, necessariamente, devem ser analisadas não somente pela ótica do retorno empresarial, mas também em termos de retorno social.
- sustentabilidade ecológica: relaciona-se com o uso adequado dos recursos dos diversos ecossistemas, com destaque para os produtos fósseis e resíduos de origem industrial. Esse processo de simbiose pode ser equilibrado por meio de tecnologias apropriadas ao desenvolvimento urbano, rural e industrial. Define um arcabouço institucional ajustando o desenho das instituições a um novo modelo de proteção dos recursos naturais.
- sustentabilidade espacial: é adquirida a partir da equidade distributiva territorial dos aglomerados humanos e econômicos, objetivando minimizar o impacto nas regiões metropolitanas, proteger os ecossistemas frágeis e instituir unidades de reservas naturais a fim de proteger a biodiversidade.
- sustentabilidade ambiental: consiste em respeitar a capacidade de suporte, resistência e resiliência dos ecossistemas.

A constituição de 1988 é um divisor de águas, que segundo Houaiss (apud FIORILLO, 2005, p. 791), “autoriza a concluir que a definição jurídica de meio ecologicamente equilibrado, fixada na Carta Magna, envolve necessariamente a pessoa humana com o local onde se vive [...].”

O meio ambiente artificial precisa oferecer condições favoráveis à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, C.F.), cuja concretização depende dentre outros que o direito ao saneamento ambiental previsto no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, seja assegurado e, portanto, cumprido o dever dos poderes públicos municipais.

Na paisagem das cidades brasileiras, é comum ver os cursos d'água urbanos poluídos, o que atesta a insustentabilidade ambiental e social do modelo de crescimento adotado.

A insalubridade é a tônica das ocupações irregulares que proliferam nas periferias urbanas brasileiras, muitas vezes situadas em áreas de preservação permanente, nas quais os moradores sobrevivem desprovidos das condições sanitárias adequadas, sentindo os reflexos que se manifestam na forma de problemas de saúde.

A análise do IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, através do PNAD 2007, revela que ainda existem no Brasil 54,6 milhões de pessoas vivendo sob condições de moradia inadequadas, o correspondente a 34,5% da população urbana em 2007, sendo o principal fator de inadequação a ausência de soluções adequadas para o esgotamento sanitário, que afetam diretamente 30,1 milhões de pessoas.

Villaça (apud NEDER, 2002, p. 18), esclarece que:

[...] ao ser convertido em mercado, o espaço é também segregação, ou seja, nele está plasmado um processo necessário à dominação social. Todo espaço, ao ser construído pela dominação social, econômica, política, coloca o problema da aglomeração (o oposto da segregação). De fato, dado que é "impossível aglomerar em um único ponto, logo alguém será obrigado a se afastar. Quem? Cada formação social desenvolve um mecanismo que regula essa questão.

Dentro da realidade do saneamento brasileiro, os números indicam que os índices de coleta de esgotos são bem mais altos do que os de tratamento, ou seja, em boa parte das cidades há rede coletora e esta está presente em bairros de classe média e alta.

Portanto, pouco esgoto é efetivamente tratado, mas em algumas áreas do tecido urbano ele é coletado e transportado para longe dos moradores enquanto em outras, geralmente habitadas por famílias de baixa renda, os resíduos permanecem no meio tornando o ambiente insalubre.

Para que se possa falar em processo de desenvolvimento urbano sustentável, e seu fim, a cidade sustentável, é importante salientar que a poluição em suas variadas formas precisa ser efetivamente controlada, especialmente a dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos pela contaminação de esgotos, seja na forma de efluentes domésticos ou industriais.

A poluição dos recursos hídricos gerada pelo despejo de esgotos provoca ainda reflexos nos custos do processo de tratamento da água para o abastecimento público, devido ao maior gasto de produtos químicos e consumo de energia elétrica, para obter água tratada em condições adequadas ao consumo humano.

A expansão urbana desenfreada sobre áreas produtoras de água, que são os mananciais, gera declínio no volume do recurso, implicando em queda dentro do território da disponibilidade hídrica por habitante. No entendimento de Carmo, (2005, p. 117), esta problemática desenvolve-se pelo fato de que “a cidade se espalha sobre as áreas que deveriam ser preservadas para garantir a própria sobrevivência da cidade, em um processo completamente insustentável em médio e longos prazos.”

O abastecimento público é essencial no exercício das atividades humanas e para a qualidade de vida dos habitantes das cidades, e está vinculado em uma relação de dependência às áreas ambientais circundantes e à zona rural dos territórios municipais.

A saída para o declínio na produção de água no contexto territorial de certas cidades, é “importar” água de outras bacias para o suprimento do consumo de sua população, o que implica em custos financeiros elevados, posto as grandes obras de engenharia necessárias e especialmente o consumo de energia elétrica para o transporte da água através de bombeamento, fatores que refletem no encarecimento das tarifas.

Tem-se como exemplo a bacia hidrográfica do Alto Tietê (BAT), onde se situa a região metropolitana da grande São Paulo, superlativamente urbanizada, detém uma disponibilidade hídrica inferior à metade da demanda metropolitana, e por isso recorre a mananciais externos para o pleno atendimento da população. Segundo Tagnin (2005, p. 150), as pesquisas sobre a disponibilidade hídrica desta região apontam o volume de 201 m³ por habitante, situação sete vezes pior do que aquela considerada crítica pela Organização das Nações Unidas (ONU), que é de 1.500 m³/hab/ano.

A expansão das cidades sobre áreas de proteção ambiental e mananciais, representa, portanto, um grave problema enfrentado no contexto das bacias hidrográficas. O controle municipal sobre a expansão urbana e do uso e ocupação do solo, tanto da zona urbana quanto da rural, pode promover a manutenção de índices adequados de disponibilidade hídrica.

1.2 ESGOTAMENTO SANITÁRIO

O significado, idéia-base sobre o que é saneamento remete à função de limpar, depurar, sendo que para Malheiros et al (2006, p. 95), o objetivo do saneamento ambiental é o de “manter, controlar e recuperar padrões de qualidade dos ecossistemas, de modo a promover saúde pública, qualidade de vida e ambiental.”

Deste modo, o abastecimento de água desenvolve-se por meio de um processo que implica na captação e tratamento de água, para posterior distribuição dentro de parâmetros adequados de potabilidade, aos consumidores.

Igualmente as águas servidas, efluentes domésticos ou industriais, devem ser saneados através da captação, tratamento em estações, para posterior devolução ao meio ambiente, dentro dos devidos parâmetros sanitários.

Os esgotos domésticos são gerados nas tarefas do dia-a-dia que requerem o uso da água para atendimento das necessidades humanas, seu tratamento consiste em separar e tratar as partes líquida e sólida, reduzindo-se ao máximo as cargas poluidoras e permitindo que ambas possam ser dispostas adequadamente na natureza, sem prejuízo ao meio ambiente.

A poluição dos recursos hídricos por dejetos de origem humana, é mensurada utilizando-se como indicador a contagem dos organismos do grupo coliformes, bactérias típicas dos intestinos do ser humano e de outros animais de sangue quente, por isso altamente concentradas nos excrementos (de 100 a 400 bilhões de coliformes por habitante/dia) (GONÇALVES, 1997).

A poluição hídrica por coliformes é fato gerador de doenças que representam 65% do total de internações em hospitais públicos e conveniados no Brasil, conforme Cordeiro (1995) apud Bezerra e Fernandes (2000, p. 50). Segundo

o citado autor, estudos comprovaram que cada R\$ 4,00 (quatro reais) investidos em saneamento representam uma economia de R\$ 10,00 (dez reais) em internações hospitalares.

O efetivo tratamento dos esgotos domésticos depende de uma rede coletora que encaminhe as águas servidas para estações de tratamento (ETE), nas quais se utilizam elevadas quantidades de energia elétrica e mecânica no processo de depuração da água, que posteriormente retornará ao meio ambiente.

O termo saneamento atualmente tem sido utilizado no Brasil para abranger as ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, manejo de resíduos sólidos, que se não têm relação direta com a água, possuem o objetivo sanitário de evitar a contaminação e proliferação de doenças. Todavia esta pesquisa enfocará a questão do sistema de abastecimento e saneamento (SAS) do município de Itapema, com ênfase na questão do tratamento dos esgotos.

A cobertura de abastecimento de água é o índice mais favorável do saneamento básico nacional, e acompanhou o processo de urbanização e crescimento demográfico do país, razão pela qual a população urbana aumentou em 137%, passando de 52 milhões de pessoas em 1970 para 123 milhões em 1996, e no mesmo período o número de domicílios ligados à rede saltou de 60% para 91%. Todavia, naquele ano, havia ainda 11 milhões de habitantes do meio urbano, sem acesso a água canalizada (SNIS, 2005).

Quando se trata do atual panorama dos serviços de esgotamento sanitário no Brasil, este é composto por baixos índices de cobertura, razão pela qual grandes quantidades de esgoto *in natura*, ou seja, sem ter recebido qualquer forma de tratamento, são despejadas diretamente nos mananciais provocando sua degradação.

Dentro da problemática socioambiental urbana brasileira, destaca-se o déficit dos serviços de saneamento básico, especialmente de coleta e tratamento de esgotos.

O levantamento do SNIS 2005 aponta que em termos de esgotamento sanitário, o atendimento urbano com coleta apresenta um índice médio nacional ainda precário, igual a 47,9%. Em relação ao tratamento dos esgotos os resultados são ainda mais incipientes, com um índice médio nacional de tratamento dos esgotos gerados na área urbana de apenas 31,7%.

Assim, no panorama urbano brasileiro constata-se que milhões de pessoas estão expostas à degradação ambiental do meio onde vivem, convivendo com esgoto a céu aberto e deste modo vulneráveis a problemas de saúde provocados por doenças de veiculação hídrica.

O modelo brasileiro de saneamento organizado em torno das companhias estaduais de saneamento ficou muito aquém da necessidade dos cidadãos e longe das metas estabelecidas, deste modo, índices de esgotamento sanitário ainda são inexpressivos e os sistemas implantados de baixa eficiência, razão que corrobora para que a maioria dos municípios brasileiros apresentem condições sanitárias inadequadas.

O planejamento e execução das políticas voltadas ao setor do saneamento elaborados no contexto do modelo tecnocrático, nunca levaram em consideração as reais condições locais dos municípios.

Na análise do Ministério do Meio Ambiente, “o setor entra em crise porque não atinge as metas de universalização do atendimento e da qualidade na prestação dos serviços.” A crise revela, portanto, a ineficácia ‘social’ e ‘ambiental’ do modelo de gestão até agora adotado.” (BEZERRA; MENEZES, 2000, p. 48).

A crise do setor de saneamento no Brasil é apontada por Cordeiro, como consequência do fracasso na persecução das metas de universalização do atendimento e da qualidade na prestação dos serviços, fato que revela a ineficácia social e ambiental do modelo de gestão adotado.

1.3 SANEAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL - PLANASA

O Planasa, Plano Nacional de Saneamento, que foi instituído no ano de 1969 e regulamentado pela Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, e pelo Decreto nº 82.587, de 6 de novembro de 1978, definiu o modelo institucional que ainda prevalece no setor, pelo qual os estados constituíram empresas públicas ou sociedades de economia mista na forma das companhias estaduais de saneamento básico, as Cesbs. Estas empresas passaram a prestar serviços aos municípios através de contratos de concessão.

Criado em pleno regime militar serviu para centralizar na esfera do governo federal, o planejamento e gestão do saneamento, sendo que na implantação, segundo Vargas (2004), os municípios foram forçados a conceder seus serviços às companhias estaduais de saneamento básico, mediante contratos de concessão de cunho autoritário, que não reconheciam prerrogativas reguladoras do poder municipal concedente.

Castro (2005) salienta que essa política desencadeou uma forte oposição, propiciando que dos 4.000 municípios existentes à época, aproximadamente 1.300 rejeitassem o modelo de concessões às Cesbs, ficando aliados de financiamentos provenientes do governo federal.

No Brasil, durante os governos militares, foram traçadas políticas desenvolvimentistas que admitiam a poluição industrial como sinônimo de progresso, e esta foi inclusive a posição nacional sustentada e derrotada durante a Conferência de Estocolmo em 1972.

O crescimento exacerbado a qualquer custo através da economia de fronteira, baseada na exploração indiscriminada dos recursos naturais era a ordem sustentada pelos governos da época, o que produziu graves problemas ambientais.

Portanto, conforme a mentalidade e ideologia prevalecente, infra-estrutura de saneamento não poderia ser de fato uma das prioridades, acima de tudo viria a urbanização progressiva do Brasil, processada através do crescimento massivo das cidades, o que acabou por criar as condições de baixa qualidade de vida e degradação socioambiental para milhões de cidadãos que se estendem até o presente.

O plano nacional de saneamento básico era ambicioso e segundo (RAMOS, 1991), estabelecia como meta até o ano de 1980, prover 80% da população urbana brasileira com água de boa qualidade e 50% com serviços de esgotos sanitários.

Os contratos de concessão típicos do Planasa implicavam que o município signatário renunciasse à fixação e reajuste de tarifas, por tal motivo alguns não aderiram e ficaram excluídos do Sistema Financeiro de Saneamento, vinculados ao Banco Nacional da Habitação (BNH).

No contexto do estado de Santa Catarina, fundou-se a Companhia de Águas e Saneamento (CASAN), através da Lei Estadual nº 4.547, de 31 de dezembro de 1970.

O Planasa entrou em declínio em 1986, especialmente graças à falência do BNH, e seu término coincidiu com a democratização brasileira, cujo corolário foi a promulgação da constituição cidadã de 1988. Por ter sido pautado sob uma gestão centralizadora:

[...] não é surpresa, assim, constatar a crise deste modelo justamente com o apagar das luzes do último governo militar. Desde 1988, os setores mais prejudicados por essa centralização passaram a buscar a “ampliação da participação e do controle social e [...] uma inter-relação maior com os problemas ambientais, com a saúde e com o desenvolvimento urbano” [...] (FISZON, 1994, apud NEDER, 2002, p. 122).

Em média os contratos de concessão com as companhias estaduais haviam sido firmados pelo prazo de trinta anos, e atualmente ao findarem-se muitos não têm sido renovados. Com o advento da Lei nº 9.987, de 13 de fevereiro de 1995, a Lei das Concessões, que estabelece os direitos e obrigações entre poder concedente e concessionária, abriu-se o espaço para municipalização ou privatização dos serviços.

1.4 REGULAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO BRASILEIRO E INTERFACE COM RECURSOS HÍDRICOS

No final dos anos 1990, surge a Lei Federal nº 9.433 de 1997, pela qual são definidos os fundamentos, diretrizes, instrumentos de implantação de uma política de regulação do uso dos recursos hídricos no país.

Segundo Faria e Faria (2004), seu principal objetivo é garantir o uso racional e integrado dos recursos hídricos, bem como assegurar não só à atual, mas às gerações futuras, a disponibilidade de água em padrões aceitáveis.

A Política Nacional dos Recursos Hídricos está fundamentada numa gestão descentralizada dos recursos hídricos, por bacia hidrográfica, na qual haja um envolvimento não só do Poder Público, mas de todos os usuários.

Dentro das bacias hidrográficas são formados comitês, que operam sob a “dinâmica do colegiado e facilitam uma interação mais transparente e permeável no

relacionamento entre os diferentes atores envolvidos – governamentais, empresariais e usuários.” (JACOBI, 1989, p. 82).

Um dos principais usuários dos recursos hídricos é o setor de saneamento, cuja forma de gestão implica em impactos diretos no nível de qualidade e quantidade dos mananciais.

A importância da regulação do setor de saneamento segundo Ximenes (2006, p. 11), reside no fato de que “a complexidade das interfaces deste setor com as áreas de saúde, meio ambiente, recursos hídricos e defesa do consumidor, enfatiza uma regulação proativa e eficaz.”

O saneamento ambiental, que segundo Malheiros (2006, p. 95), “tem como objetivo manter, controlar e recuperar os padrões de qualidade dos ecossistemas, de modo a promover saúde pública, qualidade de vida e ambiental”, insere-se em um contexto complexo, pelo quais suas ações estão inter-relacionadas, assim:

[...] a implantação parcial de algumas atividades poderá comprometer a eficiência de outras, como, por exemplo, a ausência de um sistema de tratamento de esgotos domésticos poderá resultar na contaminação do manancial da cidade com reflexos no sistema de abastecimento de água.

Os Comitês de Bacias Hidrográficas representam uma privilegiada esfera pública na qual a proteção dos recursos hídricos é articulada numa “dinâmica que permite que os atores integrem e ajustem suas práticas, tendo como base uma lógica da negociação sociotécnica que substitui uma concepção tecnocrática, com o fim de ajustar interesses e propostas, nem sempre convergentes [...]” (JACOBI, 1989, p. 82).

Conflitos em torno da questão dos recursos hídricos podem ser minorados com uma maior participação da sociedade na gestão da água, que “torna os processos de decisão mais legítimos e transparentes e, portanto, duradouros, garantindo ainda maior equilíbrio nas disputas de interesses, sempre em jogo.” (GOLDENSTEIN; SALVADOR, 2005).

Os colegiados dos comitês de bacia têm potencial para representar na questão da água, novos espaços institucionais onde podem se estabelecer relações entre os setores público e privado, cidadãos e empresas, leigos e peritos, de participação na definição dos usos e conservação dos recursos hídricos.

Comitês de bacia hidrográfica representam verdadeiros foros públicos para a sociedade brasileira, por muitos considerados verdadeiros parlamentos das águas, constituem uma experiência nova na articulação de políticas públicas de gestão dos recursos hídricos, com potencial para reverter quadros negativos, desde que possam se consolidar.

CAPÍTULO II

PRIVATIZAÇÕES NA OFERTA DE SERVIÇOS PÚBLICOS

As mudanças sociopolíticas a partir da década de 1980, em nível global, estabeleceram uma nova ordem dentro dos Estados nacionais, que através da privatização dos serviços públicos deixaram de ser essencialmente provedores tornando-se reguladores, o que gerou conseqüentemente um novo paradigma na administração pública, cujo processo evolutivo será abordado na seqüência.

2.1 PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No processo de desenvolvimento histórico da gestão pública brasileira sucederam-se certos paradigmas, correspondendo a modelos de Estado: patrimonialista, burocrático e gerencial.

O modelo de gestão pública patrimonialista vigorou entre os séculos XVIII e XIX, quando uma oligarquia agrária mantinha o poder estatal. Neste modelo há confusão entre aquilo que é público com o que é privado, predominando o caráter personalista do poder, pela ausência de uma esfera pública contraposta à privada.

Souza (2007) aponta como demais características o predomínio da vontade unipessoal do dirigente, práticas de nepotismo e compadrio, corrupção, utilização de cargos públicos como prebendas.

Sucedendo o modelo patrimonialista, emerge o da gestão pública burocrática, o qual vigorou fortemente a partir da década de 1930, época do Estado Novo e representou um passo decisivo na transformação da relação entre cidadãos e Estado ao estabelecer competências oficiais fixas ordenadas por leis ou regulamentos administrativos.

Oliveira et al (2007, p. 08), descrevem como Weber estabeleceu em sua análise pressupostos sociais e econômicos apontando como a burocracia permitiu, “o nivelamento relativo das diferenças sociais nas democracias de massa, dado que

a igualdade política e jurídica dos cidadãos possibilitou a submissão universal às regras impessoais”.

O Estado burocrático segundo Abrucio (2005, p. 175):

[...] tinha três dimensões – econômica, social e administrativa -, todas interligadas. A primeira dimensão era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional – telecomunicações e petróleo, por exemplo. O *Welfare State* correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado do Bem-Estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.), para garantir o atendimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental.

Conforme Tenório e Saraiva (2007, p. 115), “a proposta de reforma promovida pelo presidente Getúlio Vargas caracterizou-se pela mudança de uma situação de organização pré-burocrática, coronelista (FAORO, 1976), para uma modernização administrativa do aparelho estatal.”

Todavia o momento histórico de implantação deste novo modelo de gestão pública foi profundamente marcado pelo autoritarismo e centralismo, político e administrativo, o que não propiciou o rompimento total da prevalência de interesses particulares sobrepujando os coletivos, no âmbito das políticas públicas nacionais.

Por tal motivo, “o caráter autoritário da modernização impediu que a administração pública atuasse em uma perspectiva de gestão em que a *res publica* fosse o mote de sua ação.” (TENÓRIO; SARAIVA, 2007).

Portanto, ainda segundo os autores, a propalada reforma burocrática inspirada nos preceitos de Weber, ficou inconclusa, afeta à resistência dos grupos de interesse dominantes no Brasil, detentores do poder e beneficiários dos privilégios oriundos da tradição patrimonialista.

Com o passar dos anos tal modelo esgotou-se no país, desvirtuado pelo abuso de poder e corrupção, fatores geradores da ineficiência dos serviços públicos e descrédito do Estado.

Autores como Di Pietro (2005), observam que a administração burocrática brasileira era impregnada de rigidez e ineficiência, voltada apenas para si própria, o que dentro desta sistemática colocava os cidadãos em segundo plano, pouco beneficiados e excluídos quanto a seus direitos fundamentais.

Conforme Tenório e Saraiva (2007, p. 126),

a relação do Estado com a sociedade brasileira mudou a partir dos anos 1970. Até, então, ela se dava por conta de um Estado autoritário, que propunha modernizações weberianas ou gerencialistas e guardava os ranços de um patrimonialismo que se estende até hoje.

No contexto internacional a crise econômica dos anos 1970, abalou as economias dos países, o que gerou falta de recursos nos cofres públicos e conseqüente busca de corte de custos, por parte dos Estados. Segundo, Abrucio (2006, p. 176):

No que tange à administração pública, isso produziu dois efeitos. Primeiro a redução dos gastos com pessoal, que era vista como uma saída necessária – os discursos das administrações de Thatcher e Reagan representaram o ponto máximo dessa tendência. Segundo, a necessidade de aumentar a eficiência governamental, o que para boa parte dos reformadores da década de 80, implicava uma modificação profunda do modelo weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado a normas. Em suma, considerava-se o antigo modelo ineficiente.

A partir da década de 1980, desponta o modelo gerencial da administração pública, fruto de uma grave crise do Estado, sua principal marca foi a adoção de práticas de gestão oriundas do setor privado, tais como controle no uso de recursos e disciplina fiscal; avaliação de desempenho e controle de resultados; administração profissional descentralizada, conforme apontado por Nogueira (2005).

No Brasil, ganhou corpo conforme Júnior (2006), com a criação do “Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado”, posto em prática a partir do ano de 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, com o fim de transformar a administração pública burocrática, misturada a práticas patrimonialistas, em uma administração pública gerencial fundamentada nos princípios da “Nova Gestão Pública” (New Public Management).

Na visão de Di Pietro (2005):

a eficiência da administração pública – a necessidade de restringir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se essencial. A reforma do aparelhamento do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (2005, p. 49).

Uma característica marcante da nova administração pública, também denominada como “Nova Gestão Pública” (NGP) é a orientação para o cidadão-consumidor, considerado então cliente.

Por sua vez Coutinho (2000, p. 44), observa que “ao mesmo tempo em que é preciso construir uma administração pública eficiente, é necessário preservar prioritariamente os valores democráticos.”

Por esta razão a importação dos conceitos oriundos do setor privado, regido pelo mercado e seu objetivo primordial, qual seja o lucro, quando aplicados à administração pública devem submeter-se a princípios de poder e legitimidade, manifestados no exercício da cidadania.

Tal modelo não fica isento de críticas especialmente daqueles que entendem que a equiparação entre cidadão e cliente, enfraquece os termos da cidadania e os direitos sociais decorrentes, deixando margem à exclusão de atores sociais de baixa renda, ferindo o princípio da universalidade dos serviços públicos.

Paes de Paula (2005) destaca que algumas práticas gerencialistas têm melhorado a eficiência dos serviços públicos, mas seus limites estão na centralização do processo decisório, falta de estímulo à participação social, emprego de modelo internacional de reforma, priorização das dimensões estruturais da gestão em detrimento às sociais e políticas.

A autora demonstra em seu estudo que começa a tomar corpo um novo paradigma de gestão, denominado societal, entendido por alguns autores como superação e por outros como complementação do vigente, o qual procura a interconexão direta da política com a administração e pretende romper com a tradição de autoritarismo do poder público brasileiro.

Até o presente a relação Estado e sociedade no Brasil ainda é incipiente, dependendo de um maior amadurecimento de práticas democráticas, que levem a sociedade civil a se consolidar e a exercer controle sobre o Estado e o mercado.

O afloramento de um novo modelo de gestão pública, social com ênfase na cidadania, como salientam Tenório e Saraiva (2007, p. 127) propicia à sociedade civil “acompanhar e sugerir ações que o Estado não observa com clareza e que o mercado percebe em função de seus interesses particulares”.

Para estes autores “a gestão social é a substituição da “gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais.” (Tenório, 2002, p. 125). “A gestão social é uma gestão pública (vale a redundância) voltada ao interesse público, onde todos os envolvidos têm direito à fala.”

Tal modelo compõe-se de objetos como participação social, regulação, controle social, os quais serão abordados mais adiante.

Resumindo a temática, apresenta-se no Quadro 1 os paradigmas de administração pública e abordagens de gestão, de Oliveira, et al (2007, p. 14), adaptado de Paes e Paula (2005).

Características	Administração Patrimonial	Administração Burocrática	Administração Gerencial	Administração Societal
Abordagem de Gestão	Personalista: arbítrio pessoal como orientação fundamental	Burocrática: ênfase nos meios em detrimento dos fins ou resultados	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.

Abertura das instituições políticas à participação social	Fortemente restrita, apenas o estrato social superior “negociava” com o soberano e seus servos	Restrita devido à tecnoburocracia que faz do sigilo e da exclusão sua fonte de poder	Participativo no discurso, mas centralizador no processo decisório, na organização das instituições políticas e na construção de canais de participação.	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
---	--	--	--	---

QUADRO 1 – PARADIGMAS DE GESTÃO PÚBLICA E ABORDAGENS DE GESTÃO

Fonte: Oliveira (2007) adaptado de Paes de Paula (2005)

2.2 SERVIÇOS PÚBLICOS

Para a sociedade é vital a prestação de serviços públicos, cuja multiplicidade, seja na forma de transporte público, energia elétrica, saneamento básico dentre tantos outros, é usufruída no dia-a-dia com os mais diferentes fins, visando suprir as necessidades dos cidadãos. Pode-se dizer que sem serviços públicos, não há condições de manutenção da vida em sociedade.

Tem-se por Júnior (2006), como definição de serviço público:

toda atividade com um regime de prestação estabelecido, que tende a satisfazer as necessidades de interesse geral da população, garantida em existência e continuidade pelo Estado, sob um regime jurídico público, e cuja gestão pode ser realizada pelo próprio Estado ou por terceiros.

O Estado por muitos anos assumiu direta e monopolisticamente a prestação de serviços públicos, especialmente naqueles países, em sua maioria europeus, nos quais o *Welfare State* ou Estado do bem-estar social vigiu.

No caso brasileiro, o setor de saneamento básico permaneceu majoritariamente sob o controle estatal, gerido tecnocraticamente e de modo centralizador, até meados da segunda metade dos anos da década de 1990, quando

a reforma do Estado ganhou corpo e novas legislações afloraram, dando subsídio ao processo de descentralização.

A Constituição Federal de 1988, chamada constituição cidadã, assinalou o caminho da mudança do modelo de Estado, através de dispositivos como o art. 170, que consagra o princípio da subsidiariedade. Este princípio dispõe em seu caput, que “às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas”, e complementou dispondo no seu parágrafo primeiro que “apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.”

A Carta Magna, portanto, apontava para uma nova era na história brasileira, através da reformulação das relações entre Estado e sociedade brasileira, de modo geral e especificamente no âmbito dos serviços públicos.

A aprovação da Lei nº 8.987, de 13 de dezembro de 1995, estabeleceu o marco regulatório das concessões de serviços públicos. Também definiu a concessão de serviço público em seu art. 2º, inciso II, como “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.”

2.2.1 Concessão de serviços públicos

Para Di Pietro (2005, p. 69), a concessão de serviços públicos é aquele

contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço.

A partir da publicação da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, algumas administrações públicas municipais na condição de titulares dos serviços públicos de saneamento cujos contratos de concessão expiravam, passaram a abrir processos licitatórios, nos quais participaram da concorrência empresas do setor privado.

Deste modo, no ano de 1995 o município de Limeira situado no Estado de São Paulo, concedeu pela primeira vez no Brasil a prestação de serviços públicos de saneamento a uma empresa privada.

A concessão de serviços públicos constitui uma relação contratual, entre o poder concedente titular do serviço e o concessionário, na qual ao primeiro cabe o direito ao atendimento das metas pré-estabelecidas e em contrapartida ao segundo, o direito à manutenção do equilíbrio econômico financeiro.

O contrato é o instrumento pelo qual se opera a concessão pública e se diferencia por apresentar efeitos trilaterais, posto que além e especialmente das partes que o assinam, quais sejam, o poder concedente e o concessionário, a figura do usuário experimenta diretamente a resultante do pacto.

Os usuários são, portanto, os destinatários do serviço público, mas não compõem a relação contratual de concessão, circunscrita entre concedente e concessionária.

A lei 8.987/95 prescreve uma série de deveres, princípios e direitos, que orientam o regime das concessões públicas.

Como princípios, são apresentados por Di Pietro (2005) o da continuidade do serviço público, que veda a interrupção por parte do concessionário, salvo em hipóteses previstas em lei e no contrato; o da mutabilidade, que atinge tanto concessionário como usuário, ao prever a possibilidade de alteração unilateral do contrato baseada em interesse público; o da igualdade perante o serviço público, que determina que a prestação deve ser igual para os usuários em condições idênticas.

O poder concedente à administração pública, mantém a titularidade dos serviços delegando apenas sua execução, razão pela qual deve zelar pelo fiel cumprimento das disposições contratuais e para tanto goza de certos poderes. O poder de direção e controle implica no poder de fiscalização ampla que poderá subsidiar o de alteração unilateral do contrato.

Segundo Escola (1979 apud DI PIETRO, 2005, p. 100-101):

o concessionário gere a prestação do serviço, enquanto a Administração o controla, configurando-se uma verdadeira "polícia do serviço", que implica um contínuo e ininterrupto controle de inspeção e intervenção, que se manifesta de diferentes maneiras, como ordens, atos de disposição, organização, direção e planejamento do serviço público, exame dos documentos e livros do concessionário, a

fim de comprovar os resultados econômicos de sua exploração, vigilância da prestação material do serviço, fiscalização de certas operações financeiras que pretenda efetuar o concessionário etc..

A lei das concessões, portanto, respalda amplamente a administração pública concedente para o exercício do controle e fiscalização da prestação dos serviços públicos, cujo exercício constitui verdadeiro poder-dever.

Ante a constatação de irregularidades o ente público pode e deve dispor de sanções específicas respaldadas pelo disposto no art. 38 da lei nº 8.987/95, o qual prescreve que “a inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais [...]”.

O poder de intervenção permite à administração retomar temporariamente os serviços para apurar irregularidades e assegurar a continuidade da prestação. Ao término das investigações será decidido pela manutenção ou não do concessionário na execução dos serviços.

O poder de encampação assegura à administração, ante a extinção do contrato de concessão, o direito a assumir o serviço, ocupando instalações e utilizando todos os bens reversíveis, a fim de preservar o princípio da continuidade.

À encampação deve suceder a reversão dos bens necessários à prestação do serviço, que passam da propriedade do concessionário para a administração pública, garantindo assim a plena continuidade dos serviços.

A lei 8.987/95 prevê expressamente em seu art. 18, que versa sobre o edital de licitação, a obrigatoriedade do mesmo conter “a indicação dos bens reversíveis” e no art. 23, que trata de cláusulas essenciais no contrato de concessão, as referentes “aos bens reversíveis”.

A lei 8.987/95 traça também os direitos específicos dos usuários, dentre os quais sobressai o direito à prestação de serviço adequado, que nos termos do art. 6º, § 1º, inciso I, é “o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia em sua prestação e modicidade das tarifas.” Também é previsto nos arts. 3º e 7º, o direito à fiscalização sobre a prestação do serviço.

Toda essa gama de direitos implica em responsabilidades que recaem sobre o concessionário, que para não se expor aos riscos da rescisão contratual, deve dar conta de atender tais exigências através de uma gestão suficientemente equilibrada,

que permita ao mesmo tempo manter investimentos na melhoria dos serviços concedidos e auferir lucros.

Neste ponto reside a peculiaridade da concessão de serviços públicos, porque de um lado, conforme Di Pietro (2005, p. 93) “os serviços devem funcionar no interesse geral e sob a autoridade da Administração e de outro, como empresa capitalista.”

A tensão permanente entre interesses públicos e privados inerentes à concessão dos serviços públicos, exigiu do legislador a adoção de mecanismos legais para preservar direitos de todas as partes envolvidas, razão pela qual o concessionário goza de certos direitos.

Em se tratando dos concessionários, o principal direito que lhes assiste é o do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que representa a garantia da suficiente contrapartida remuneratória pelos serviços efetivamente prestados.

A remuneração através de tarifas pagas pelos usuários, subsidiadas ou não, precisa manter-se em um patamar que garanta o retorno financeiro do concessionário, permitindo assim a continuidade dos serviços e viabilização de investimentos.

Di Pietro (2005, p. 125), citando Pierre Devolvé, aponta que:

Enquanto a concessão é remunerada só por tarifas, há necessidade de contratos mais longos, já que a tarifa, além de módica, deve ser de tal forma que permita cobrir o custo dos investimentos, assegurar a prestação de serviço adequado, além de um lucro razoável. Isso exige contratos de longa duração e envolve maior ônus para o poder concedente em caso de rescisão unilateral da concessão.

A defasagem das tarifas pode comprometer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato sendo, portanto, defensável o pleito de reajuste do concessionário que opera sob tais condições.

A lei nº 8.987/95 estabelece em seu art. 9º, § 4º, que “em havendo alteração unilateral do contrato que afete seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.”

No contexto da remuneração dos serviços é que aflora com maior intensidade a tensão entre interesses das partes e efeitos trilaterais da concessão, razão pela qual Di Pietro (2005, p. 115), exprime que:

Na realidade tem-se que conciliar duas idéias: de um lado, a de que, para o concessionário, a concessão constitui um empreendimento que visa ao lucro, mas que envolve determinados riscos; de outro, a de que, para a Administração, o objeto do contrato é um serviço público e, portanto, uma atividade que atende a necessidades da coletividade e, por isso mesmo, não pode parar.

Além dos interesses contrapostos entre concessionário e poder concedente, há o legítimo interesse dos usuários e seu correspondente direito a modicidade das tarifas, o que demonstra a complexidade dos contratos de concessão e a dificuldade na conciliação de interesses, que resulte na satisfatória prestação de serviços.

Importante aspecto relativo à concessão de serviços públicos a empresas particulares, segundo Aguillar (1998, p. 213), é que esta:

[...] não significa uma renúncia do Estado em relação a esses serviços. Ao contrário, é ele o responsável constitucional pela sua adequação e efetividade social. Apenas delega o Estado ao particular uma etapa de sua implantação, que é a concreta prestação dos serviços. Essa delegação pode ser justificada em conveniências administrativas, financeiras, busca de maior eficiência operacional, redução de custos ou escassez de recursos estatais para o empreendimento.

De qualquer forma, a concessão é sempre um mecanismo de direcionar recursos privados para atividades públicas.

As críticas à concessão de serviços públicos constroem-se através da distinção entre o mercado e o Estado, que funcionam sob lógicas díspares, Derani (2002), acentua que a lógica do mercado busca atender ao interesse individual na produção e consumo, sob viés exclusivamente econômico, enquanto a lógica do serviço público, é a que atende o interesse coletivo, e enquadra-se sob um viés estritamente social.

Di Pietro (2005) cita George Vedel e Pierre Delvolvé (1984, p. 139), que entendem que a concessão de serviços públicos constrói-se por meio de duas idéias antitéticas, quais sejam, a de que o serviço público deve funcionar no interesse geral e sob a autoridade da Administração, e de que a empresa capitalista deve por outro lado buscar o máximo proveito possível.

Portanto, em se tratando de concessões públicas, o afastamento do Estado na prestação direta dos serviços para a assunção de um ente do setor privado, este movido pela exacerbação dos resultados financeiros e incremento da lucratividade,

provoca a desconfiança e o temor quanto à manutenção dos direitos sociais dos cidadãos, especialmente quanto ao livre acesso aos serviços públicos essenciais.

No que se refere aos usuários dos serviços públicos concedidos, dentro do regime monopolístico dos contratos de concessão, não lhes assiste liberdade de escolha para a prestação, posto sua adesão acontecer por necessidade.

Nisto reside a fragilidade do conjunto dos usuários, para os quais certos serviços são imprescindíveis, como, por exemplo, os de saneamento básico, e só podem obtê-los de um único fornecedor, cuja prestação precisará portanto de disciplina e regulação pública.

Interessante distinção apresenta Derani (2002), entre consumidor e usuário, entendendo o primeiro como “aquele que vai ao mercado procurar, segundo uma relação de oferta e preço, os bens de que precisa, enquanto o segundo, é aquele que constantemente faz uso de uma quantidade de determinada mercadoria para sua existência social, uso que independe do preço, da oferta e da escassez de mercado”.

Clara a hipossuficiência dos usuários de serviços públicos, são necessários mecanismos de salvaguarda para que não se tornem reféns de abusos e descaminhos por parte de maus concessionários.

2.3 AGÊNCIAS REGULADORAS

No Brasil a partir do início da década de 1990, desenvolve-se um processo de reforma do Estado, pelo qual alguns setores antes geridos sob o monopólio estatal acabaram privatizados, alterando deste modo o modelo de Estado essencialmente produtor para essencialmente regulador.

Di Pietro (2005, p. 192), aponta que:

No direito brasileiro, começou-se a falar em regulação e agências reguladoras com o movimento de Reforma do Estado, especialmente, quando, em decorrência da privatização das empresas estatais e introdução da idéia de competição entre concessionárias de serviços públicos, entendeu-se necessário “regular” as atividades objeto de concessão a empresas privadas,

para assegurar regularidade na prestação dos serviços e o funcionamento equilibrado da concorrência.

A função regulatória, fundamental neste novo modelo, deve ser exercida de forma a assegurar o equilíbrio entre interesses em parte contraditórios dos usuários e dos empresários (NEDER, 2002), garantindo a eficiência e eficácia dos serviços públicos.

O processo de liberalização cria a necessidade de regulação, que é definida por Possas e Peci (2007, p. 02), como:

uma limitação pública (originada pelo Estado), em uma área pública ou privada, com o objetivo primário de corrigir falhas do mercado, provocando, porém, uma série de efeitos nas relações entre os atores envolvidos, sejam eles organizações ou indivíduos. Tais efeitos podem influenciar as empresas e sua dinâmica.

A assunção da iniciativa privada na prestação de serviços públicos, onde as empresas capitalistas funcionam dentro da racionalidade econômica de produção e acentuamento de lucros, justifica que o Estado intervenha para correção de falhas do mercado e defesa do interesse público.

A salvaguarda dos direitos dos usuários na forma do interesse público pela mais adequada prestação dos serviços públicos, justifica a imposição de limites ao interesse privado do agente prestador, deste modo conforme Lucas (2007, p. 09):

A regulação permite criar proteções face às externalidades resultantes do funcionamento do mercado que se apenas motivado pela obtenção de lucro, pode produzir efeitos muito negativos na sociedade com riscos e custos para a segurança, a saúde, para o ambiente [...]. A regulação visa também obrigar entidades privadas a respeitarem determinadas obrigações de serviço público, que se devem manter com a privatização ou liberalização do sector em causa. Quando esse sector estava no domínio público, o Estado assegurava o cumprimento dessas obrigações de serviço público.

A regulação dos serviços públicos opera em torno da função de equilibrar os interesses do ente privado e do poder público, com o objetivo de garantir o bem-estar social dos usuários e, conseqüentes ganhos de qualidade de vida para a população.

Aguillar (1998, p. 164), aponta que:

O grau de concentração regulatória revela a confiança maior ou menor do Estado em que os interesses públicos serão alcançados mediante outorga de liberdade à iniciativa privada. A ampla liberdade de iniciativa (controle pela desconcentração) revela que os fins do Estado, na opinião do próprio Estado, podem ser alcançados plenamente pela ação dos particulares. Já o controle pela concentração denota uma relativa falta de confiança em que a iniciativa privada possa espontaneamente alcançar os fins patrocinados pelo Estado.

Para que se alcance uma simetria entre a qualidade dos serviços prestados para a população e ganhos satisfatórios aos investidores, são necessários marcos regulatórios eficientes e legítimos perante a sociedade (GOLDENSTEIN; SALVADOR, 2005).

O atual marco regulatório do setor de saneamento foi estabelecido através da lei 11.445/07, que dá ênfase ao trabalho das agências reguladoras na fiscalização e controle da gestão dos sistemas de saneamento ambiental.

No direito pátrio, *latu sensu* uma agência reguladora é qualquer órgão da administração direta ou indireta com função de regular matéria específica, e no *stricto sensu*, é órgão da administração indireta, via de regra autarquia, com função de regular matéria de sua competência definida em lei.

Dentro das atribuições das agências reguladoras, prerrogativas outorgadas por lei ao poder executivo e transferidas à autarquia, segundo Di Pietro (2005, p. 195), destacam-se:

regulamentação dos serviços concedidos, realização do procedimento licitatório, celebração do contrato de concessão e outorga do serviço, definição do valor das tarifas, controle da execução de serviços e padrões de qualidade, aplicação de sanções, intervenção, encampação, reversão de bens, ouvidoria de reclamações de usuários.

Segundo Di Pietro, (2005, p. 194), como autarquias gozam de uma maior autonomia em relação à administração direta; estabilidade de seus dirigentes; e caráter final de suas decisões, para exercerem o controle sobre a prestação de serviços concedidos, estas entidades precisam de liberdade e independência, em relação ao poder concedente e concessionário, para imparcialmente estabelecerem medidas necessárias, muitas vezes contrariando interesses daqueles.

Todavia, se a liberdade de ação e julgamento das agências for causa de lesão a legítimos interesses públicos, poderá ser mitigada através da intervenção do poder judiciário.

Estache (1997, p. 1-2 apud TUROLLA 2007, p. 96-97), aponta quatro elementos balisadores de um bom desenho regulatório:

1. Independência, que se refere ao isolamento da agência reguladora de diferentes tipos de pressão, vindas do governo ou das entidades reguladas, tanto diretamente quanto através do processo político. Uma das dimensões relevantes é a proteção dos reguladores contra a remoção arbitrária do cargo que pode acontecer quando um interesse político ou econômico é ferido por uma decisão da agência.
2. Autonomia, que se refere à capacidade da agência de fazer frente ao seu orçamento e obter pessoal sem depender de transferências ou nomeações controladas pelo processo político. A falta de autonomia pode comprometer a independência, na medida em que expõe o regulador à discricionariedade na liberação de verbas e composição de seu quadro.
3. Tecnicidade, que é outra dimensão da independência e que garante legitimidade da agência e de suas decisões. Mesmo opiniões não vinculantes podem exercer influência importante no processo de decisões quando elas são preparadas usando o melhor do conhecimento disponível no campo.
4. *Accountability*, que se refere à transparência no processo de tomada de decisões e à definição de regras e procedimentos baseados em simplicidade e clareza. As regras mais importantes nesse sentido se referem a prazos decisórios, justificativas e revisão de decisões, oportunidade de expressão e de apelação pelas partes envolvidas e a remoção dos reguladores em caso de má conduta. Uma interessante forma de obtenção de *accountability* é o uso de guias (guidelines) que podem aumentar sensivelmente a previsibilidade das decisões regulatórias, orientando e disciplinando as ações dos regulados”.¹

A falta de autonomia e estruturação de um órgão com função regulatória, representa um risco, conforme Saraiva (2005), posto que:

¹ Abrucio e Pó (2006, p. 686), argumentam que: “apesar de existirem áreas superpostas entre controle e *accountability*, podemos estabelecer uma diferenciação operacional básica entre os termos. Para o controle assumimos a definição de Dahl e Lindblom (1971) que o consideram como a capacidade de um ator em fazer que outro atenda às demandas daquele, pela imposição de restrições, penalidades e incentivos. A *accountability* é um conceito mais amplo, que inclui a existência de condições para os cidadãos participarem da definição e avaliação das políticas públicas, premiando ou punindo os responsáveis (CLAD, 2000).”

a função regulatória é uma atividade essencial e inalienável do Estado. O propósito que está por trás da criação de novas agências é a necessidade de dar especialização e eficiência a essa função. Elas fazem parte da estrutura estatal, mas considera-se mais conveniente estabelecer um órgão especificamente dedicado à atividade, com pessoal especializado na tarefa, com carreiras estruturadas e com estruturas mais ágeis do que as grandes máquinas ministeriais. Em todos os casos acima mencionados, as agências são dotadas de autonomia com o propósito de colocar certas questões fora dos propósitos políticos de curto prazo, para dar continuidade às políticas e ao planejamento de longo prazo e para dotar de isenção às adjudicações, evitando assim as suspeitas de favorecimento. Tudo isso em prol da defesa do interesse público que deve ser o norte permanente da ação reguladora.

As agências e órgãos reguladores podem criar outros indicadores que sirvam para dimensionar a abrangência dos serviços e impactos tanto no meio ambiente natural como artificial, como por exemplo, no contexto da produção de água, é fundamental a criação do indicador de disponibilidade hídrica, que tem como finalidade, conforme Paganini e Piza (2006, p. 130): “comparar a oferta de recursos hídricos com todas as demandas atuais e futuras, nas bacias ou sub-bacias hidrográficas e/ou aquíferos subterrâneos [...]”

No momento da outorga para uso dos recursos hídricos, faz-se necessário conhecer a disponibilidade hídrica presente no território do município para a tomada de decisão positiva ou negativa de utilização por novo usuário, devendo sempre prevalecer a manutenção do abastecimento público, prioritário sobre todos demais conforme a lei nº 9.433 de 08/01/97, da política nacional dos recursos hídricos.

Dentro de um enfoque sistêmico, percebe-se, por exemplo, que a expansão urbana indiscriminada pode ser um fator complicativo para a sustentabilidade do saneamento de um município, afetando diretamente subsistemas representados pelos próprios mananciais e áreas de recarga, razão pela qual o controle do uso e ocupação do solo da bacia hidrográfica são relevantes. Coutinho et al (2006, p. 99), explana que:

O desenvolvimento urbano sem o devido planejamento, trazendo por exemplo a instalação de indústrias de alto consumo de água e potencial poluidor significativo, pode ampliar conflitos de uso, riscos no sistema de tratamento público e efetivamente inviabilizar o desenvolvimento econômico regional; as áreas de expansão urbana com altas taxas de impermeabilização e sem sistemas de drenagem de águas pode representar redução das taxas de recarga dos aquíferos, incremento das cargas de sedimento nos cursos d'água e

reservatórios, causando assoreamento e finalmente comprometendo o próprio sistema de tratamento de água. Todas estas questões estão inter-relacionadas, e é a gestão coerente de seus aspectos positivos e dos conflitos que resultará na viabilidade e sustentabilidade do sistema como um todo, e certamente na potencialização dos benefícios esperados na saúde pública e qualidade de vida da população.

A criação de indicadores de interface por parte das agências reguladoras que possam ser empregados na avaliação dos impactos resultantes do uso e ocupação do solo da bacia hidrográfica constitui importante ferramenta para prevenção de riscos e garantia de padrões de quantidade com reflexos na qualidade dos recursos hídricos.

Na opinião de Vargas e Lima (2004), um processo de municipalização de serviços de saneamento apresentaria de antemão vantagens potenciais sobre a mera privatização, pela articulação de sua gestão diretamente com a política municipal de desenvolvimento urbano.

A constituição de agências reguladoras com autonomia e independência, que sejam proativas na criação de indicadores adequados e que reflitam também as interfaces da dinâmica do setor de saneamento e dos recursos hídricos, servindo tanto para o entendimento do ambiente como para o planejamento e decisões, parece ser o caminho adequado para que as concessões sejam elas para companhias estatais, privadas ou municipais, alcancem resultados positivos de ordem socioambiental.

Tais indicadores precisam ser conhecidos e compreendidos pelos usuários, para que possam participar e influir na gestão, porque conforme Santos (apud RAMOS, 2006, p. 36):

não são apenas consumidores de um serviço ofertado no mercado, são cidadãos aos quais o Poder Público deve prestar serviços com qualidade e equidade. Aos usuários/cidadãos não interessa somente a existência de canais de reclamação para quando os serviços não forem prestados de forma adequada. A eles, interessa participar, discutir, monitorar, intervir efetivamente na gestão dos serviços, interagir com as instituições responsáveis pelos serviços.

A constituição de agências reguladoras de serviços públicos consolida a transformação do modelo de Estado adotado pelo Brasil, país no qual em se tratando de serviços públicos, a população convive com enormes déficits de

cobertura e de qualidade. O acesso e universalização dos serviços públicos constituem direitos inerentes à cidadania, que no Brasil ainda estão por se consolidar.

O estabelecimento do novo marco regulatório do setor de saneamento, confirma a importância vital das agências na gestão destes serviços públicos, criando expectativas de melhorias na prestação através da presença ativa das mesmas no controle do cumprimento das regras e metas estabelecidas através dos contratos de concessão.

2.4 PRIVATIZAÇÃO E CONFLITOS EM TORNO DA ÁGUA

A crescente onda de privatizações do setor de saneamento, que começou na Europa e se estende por outras regiões alcançou países como o Brasil e seu vizinho da América do Sul, nos quais suscita reação contrária de setores e grupos que se opõe à mercantilização da água e denunciam empresas transnacionais de saneamento.

No continente a rescisão efetivada no ano de 2006 do contrato de concessão dos serviços de saneamento da companhia privada Águas Argentinas pertencente ao grupo francês Suez e que operava os serviços na capital federal Buenos Aires, uma das mais importantes cidades do mundo, indica o quanto por vezes, a mudança de gestão do setor de saneamento pode ser conflituosa.

Conforme Correa e Molinari (2007, p. 247), houve forte pressão pública exercida por um atuante comitê de usuários, constituído junto ao órgão regulador daquela concessão, denominado Etoss, que levantou sistemáticas denúncias sobre problemas na prestação dos serviços, apresentou demandas por eficiência, propôs um novo marco regulatório e ainda:

Simultaneamente, indicando que urgia a definição de um novo contrato de concessão, o Comitê ressaltou a existência de motivos suficientes para proceder à rescisão contratual por descumprimento da concessionária.

Portanto, o comitê de usuários efetivamente teve condições e exerceu controle social sobre a gestão privada da concessão pública dos serviços de saneamento de Buenos Aires, chegando a ponto de exigir a rescisão contratual, o que acabou legitimando a decisão posteriormente tomada pelo poder executivo.

Por trás da privatização dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, tradicionalmente geridos no Brasil por empresas públicas, autores como Siqueira (2005), identificam um discurso ideológico sobre a escassez da água, posta de modo abstrato como um grave risco à população, o que induziria a aceitação de tornar eficiente sua gestão e racionalizar seu uso, momento em que surgem as empresas privadas como sendo aquelas capazes de fazer diferente das tradicionais.

Na análise da Lei das Águas, Caubet (2004, p. 213), ao refletir sobre a possibilidade de mercantilização da água, defende que: “a água antes de ser um bem que possa ser objeto de transações comerciais, é uma *substância* indispensável à vida e que a própria lei estabelece que o uso prioritário é o abastecimento da população [...]”

O autor observa que esta lei não estabelece a garantia de abastecimento gratuito para as populações carentes, o que legitima as concessionárias a fornecer água apenas a quem possa pagar.

A essencialidade da água para a vida humana e o monopólio natural que se estabelece na prestação dos serviços públicos de água e esgotos, demonstram o quão delicada é para a sociedade a gestão deste recurso.

Neste tocante Derani (2002, p. 76), defende que certos serviços de ordem essencial precisam ser fornecidos mesmo em caso de insolvência e critica o movimento que chama de liberalização-privatização como centrado no aumento da concorrência e possíveis vantagens de ordem individual, respondendo a uma lógica de mercado, diferentemente da lógica do serviço público fundada no vínculo social e estabilidade das relações sociais.

Portanto, para a autora a privatização representa um grave risco para os usuários de serviços públicos essenciais, como o é o abastecimento de água, posto deles dependerem para própria existência social.

Durante o V Fórum Social Mundial, realizado na cidade de Porto Alegre no ano de 2005, foi lançada uma plataforma de luta pela água, em que se defende a gestão pública dos serviços de saneamento e combate-se veementemente toda

forma de privatização, tal manifesto declara textualmente a água como um direito humano e não um bem comercial, e ainda como um recurso pertencente a todos os seres vivos.

A experiência da privatização dos serviços de abastecimento público de água no México é tratada por Lankao (2007), que discorre sobre a elevação da água a bem econômico dentro da visão neoclássica, no contexto de desestatização dos serviços naquele país, quando o Estado torna-se regulador e não mais provedor.

A autora aponta que o Estado no México moldou o setor de saneamento e águas:

[...] mediante el recurso a la técnica y um poder ejercido de manera centralizada y autoritaria, entre otros mecanismos. Construidos y operados com una visión del agua como recurso renovable y bajo la égida del referido sistema centralizado y autoritario de gestión (Aboites, 1998), gran parte de las presas, hidroeléctricas, distritos y unidades de riego, así como sistemas de abastecimiento y drenaje del país, se distinguen por haber permitido durante la posguerra el desarrollo industrial y agrícola de México, pero también por el desperdicio, despilfarro e ineficiencia en el consumo del recurso; por deteriorar las regiones, ecosistemas y sectores afectados por la extracción y emisión del líquido (LANKAO, 2007, p. 44).

No caso do México quando a onda reformista neoliberal alcançou aquele país, de fato setores da sociedade como consumidores e ambientalistas criticavam a gestão pública da água e reivindicavam mudanças, porque problemas graves preponderavam no setor de saneamento, afetando o meio ambiente e a sociedade civil.

Lankao (2007) critica o fato da reforma do setor do saneamento mexicano ter se restringido à visão neoclássica, que reduz a água a bem econômico e a prestação dos serviços a padrões de eficiência, enquanto a autora sustenta o caráter multifacético e complexo do uso e gestão do recurso, no sentido de que:

[...] incluye diversas dimensiones: ambiental, tecnológica, social, institucional, muchos de cuyos rasgos, de carácter más estructural, apenas si han sido tocados por la reforma. Tal es el caso de las relaciones hidráulicas regionales características del país, como la del Alto Lerma y la Ciudad de México, las cuales implican, para la región abastecedora y sus usuarios, la imposición de impactos negativos ambientales y socioeconómicos, imposición que no se acompaña de compensación efectiva alguna. Y este es um

aspecto del uso y gestión del recurso que la reforma no ha tocado (LANKAO, 2007, p. 55).

Baseada em seus amplos estudos sobre a realidade da gestão e uso das águas no México, Lankao (2007, p. 54) sustenta que: Las implicaciones del retiro del Estado documentan que lo que se requiere es una mayor intervención gubernamental, pero no a la manera autoritaria y centrilazida que rigió durante prácticamente todo el siglo XX.

Os riscos potenciais da prestação privada dos serviços de saneamento são apontados por Vargas (2005), embasado na literatura especializada de Silva e Brito (2002), como os de fragmentação da oferta de serviços anteriormente integrados, garantidores de viabilidade econômica de sistemas menores e de acesso a população de baixa renda; a mudança da lógica dos direitos sociais para a do mercado; aviltamento da noção de saneamento ambiental por falta de integração entre serviços de abastecimento, esgotamento, drenagem, resíduos, em especial em áreas pobres.

Por outro lado o mesmo autor cita algumas vantagens na forma de atração de capital privado para estruturação dos serviços; aumento da eficiência global dos sistemas; transferência de tecnologia; estímulo à competição entre operadores públicos e privados.

A pesquisa desenvolvida por Castro (2006) dentro do projeto PRINWASS, examinou casos de participação privada na prestação de serviços públicos de saneamento em alguns países da América Latina, Europa e África, e concluiu que:

Neste sentido, a evidência tende a contradizer muito claramente a retórica ainda predominante em nível global, e em muitos países da América Latina, onde a única solução para a crise dos SAS seria expandir a participação da iniciativa privada no setor. As tendências sinalizam claramente que, para o cumprimento das Metas do Milênio, os governos da região não poderiam fundar sua política na privatização ou em outras formas de participação da iniciativa privada, já que as mesmas têm um impacto muito limitado, e muitas vezes francamente negativo sobre o desempenho desses serviços. Essa afirmação é especialmente correta no que se refere à atenção dos setores mais desfavorecidos, que são precisamente o público-alvo de tais Metas. Nossa pesquisa confirma a necessidade de fortalecer as autoridades e organismos de prestação de serviços públicos, particularmente em nível local [...].

No contexto brasileiro, onde as companhias estaduais foram até pouco as grandes e quase que exclusivas provedoras do setor de saneamento, o qual apresenta grandes déficits e pouco alcance socioambiental, a descentralização dos serviços de abastecimento público e esgotamento sanitário podem significar a retomada e o fortalecimento do poder local, ou seja, dos municípios.

Dowbor (2005, p. 31), aponta que no caso brasileiro as companhias estaduais foram essencialmente vendedoras de água sem dispensar o devido cuidado ao saneamento:

[...] na medida em que vender água constitui hoje uma grande indústria e permite financiar tanto o sobrefaturamento das empreiteiras como a reeleição de políticos corruptos; e no espaço cada vez mais valorizado das cidades, adiantar-se na compra dos terrenos que serão dotados de infra-estruturas constitui uma tradição dos grupos ligados à especulação imobiliária.

A regulação dos serviços de saneamento é uma condição necessária tanto na gestão pública como na privada, “não apenas pelo setor apresentar caráter essencial à saúde pública e à qualidade do meio ambiente, mas também por ser um serviço prestado em regime de monopólio, sendo importante para garantir sua melhoria e universalização.” (VARGAS, 2005, p. 128).

Nesta perspectiva o estabelecimento de um quadro de efetivo controle social e regulação, ora ainda incipientes no cenário nacional do setor de saneamento, aparecem como ferramentas para subsidiar processos de descentralização, seja por privatização ou municipalização dos serviços, além da própria gestão pública do saneamento através de companhias estaduais, a fim de cumprirem suas funções socioambientais.

CAPÍTULO III

CONTROLE SOCIAL E SANEAMENTO

A possibilidade do exercício de controle social no âmbito das políticas públicas emerge como uma conquista democrática em nosso país, e que tem no setor do saneamento ambiental um de seus maiores desafios ante o quadro deficitário presente, especialmente quanto ao esgotamento sanitário.

3.1 PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA

Após a constituição federal de 1988, as conquistas democráticas começam a influir na formulação e aplicação de políticas públicas no Brasil, dentro deste contexto a sociedade civil assume uma posição ascendente, constituindo novos espaços públicos de articulação entre governo e sociedade através do exercício efetivo da cidadania e participação social.

Portanto, uma nova cultura político-democrática começa a moldar as competências da sociedade e do Estado no Brasil, delegando maior poder de influência aos cidadãos no âmbito das políticas públicas, tornando-os sujeitos ativos de direitos sociais.

Pinheiro et al (2007, p. 148), apresenta o entendimento deste tema por Assis e Villa (2003, p. 377), pelo qual:

A participação/controle social não pode ser entendida como uma extensão burocrática e executiva, mas como um processo contínuo de democratização no âmbito local, o que implica o estabelecimento de uma nova sociabilidade política e um novo espaço de cidadania, e, nesse sentido, o sujeito/cidadão deve ser o centro do processo de avaliação das ações nos serviços [...].

Para que se tenha de fato um regime democrático é necessário que a sociedade civil possa exercer a participação social da forma mais ampla possível,

assim, junto com um bom sistema regulatório, criam-se condições para que o Estado e os serviços públicos sirvam efetivamente aos cidadãos, atendendo assim aos legítimos interesses públicos, quais sejam, os interesses da coletividade.

Pinheiro et al (2007, p. 167), também citam Sposati e Lobo (1992, p. 373), os quais definem participação social na gestão pública como “o direito de tornar o Estado efetivamente coisa pública. É desprivatizar interesses. É introduzir cenas de negociação explícitas.”

Esta trajetória de conquistas democráticas é um processo contínuo, com vistas a reverter os déficits tanto democrático como social do país. Peci (2004, p. 03), cita Campos (1990), que continua a apontar como principais características do contexto brasileiro: a debilidade das instituições; o baixo nível de organização da sociedade civil; o baixo nível de expectativa quanto à atuação do governo; o baixo nível de participação; o povo como objeto da política pública.

Na reconfiguração das relações Estado-Sociedade que se processam no país, a participação social completa-se através do efetivo controle social, pelo qual o poder político estatal pode ser submetido à fiscalização.

Cunha (2003, p. 02 apud PECCI, 2004, p. 10), define controle social como “a capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal.”

Peci (2004, p. 09), apresenta o conceito de controle social como “o conjunto de recursos materiais e simbólicos de uma sociedade para garantir que a conduta de seus dirigentes respeite as regras e os princípios estabelecidos previamente.”

Em sua análise tal autora aponta que o conceito de controle social no concernente à reforma regulatória, está relacionado a processos de redemocratização e transmutação do papel do Estado.

Também traça uma diferenciação entre o tecido social dos Estados Unidos e da Inglaterra, países onde a regulação e controle social estão consolidados, e nos quais a participação de grupos organizados da sociedade civil está institucionalizada dentro do processo político, diferentemente do caso brasileiro.

Deste modo Peci (2004) tece uma crítica em que expõe a fragilidade da sociedade civil brasileira para o exercício do controle social, como se ainda lhe faltasse maturidade democrática suficiente, o que demonstra a fragilidade do modelo

regulatório vigente, quando via de regra o Estado Regulador para funcionar adequadamente, depende de uma sociedade civil, forte, organizada e ativa.

A autora exprime que para o fortalecimento do marco regulatório é condição *sine qua non* o fortalecimento do controle social, que apesar de desejável é dificilmente realizável, em razão dos limites de participação da sociedade civil brasileira, mas ao mesmo tempo aponta que manifestações de sucesso quanto a participação e controle social começam a multiplicar-se no contexto brasileiro.

No Brasil os cidadãos ainda convivem com uma série de deficiências em infra-estrutura de serviços públicos. Como meio para a reversão deste quadro, mecanismos de participação e controle social estão constitucionalmente assegurados, os quais permitem à sociedade civil assumir papel de protagonista das políticas públicas, o de sujeito e não mero objeto das mesmas.

3.2 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

3.2.1 Conselhos Gestores

Os conselhos gestores constituem-se espaços públicos de deliberação junto ao poder executivo, permitindo a participação social para viabilização de políticas públicas, tomada de decisões e controle de ações públicas.

Também podem constituir um privilegiado canal de exercício de controle social e responsabilização dos governantes (*accountability*), aprimoramento da participação social e conseqüentemente democratização das políticas públicas.

Consolidando a mudança da relação entre Estado e sociedade no Brasil pós 1988, os Conselhos foram incorporados nas esferas municipal, estadual, federal da administração pública brasileira, e ganharam projeção em áreas como saúde, educação, cultura, meio ambiente, emprego e outros, todavia no tocante especificamente ao saneamento básico, as experiências ainda são incipientes.

A experiência dos conselhos não está isenta de contradições e perda de sentido original, constituindo um desafio aos seus participantes diretos para suplantar barreiras, tais como os aspectos citados por Oliveira et al (2007, p. 03):

a hegemonia estatal, a passividade deliberativa e a insuficiência de recursos operam para a natureza cartorial de seus processos. Nesses casos, as prioridades se invertem: o papel burocrático dos conselhos ganha relevo e eles se tornam instrumentos que referendam as decisões das secretarias de governo e que asseguram repasse de recursos.

O novo marco regulatório do saneamento brasileiro, Lei nº 11.445/07, dispõe em seu art. 47, quanto a necessidade de efetivo controle social das políticas públicas do setor e faculta a formação de órgão colegiado de caráter consultivo para cumprir tal função.

Assim, as decisões que vierem a ser tomadas pelos conselhos municipais de saneamento, estarão restritas apenas ao campo da opinião, consulta e aconselhamento.

Ante a constatação de dificuldades de articulação de conselhos em outras áreas, Junior e Ximenes (2007, p. 89), apontam que:

Para avançar na construção deste novo modelo de controle social é preciso superar enormes e complexos desafios: fortalecimento institucional, capacitação dos conselheiros, disponibilidade tempestiva em formato adequado das informações sobre a prestação de serviços, e articulação intersetorial com conselhos das áreas de saúde, meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano.

O bom funcionamento dos conselhos implica em que sejam assegurados o acesso às informações e a capacitação de seus membros.

Primeiro é necessário que se conheça a realidade, a extensão dos problemas através da coleta e junção de dados, vencendo-se a barreira da assimetria de informações entre concessionária e usuários. Depois se faz necessário instruir os membros participantes, para que tenham condições de entender a extensão e causas de tais problemas e a partir daí decidir.

Junior e Ximenes (2007, p. 164), expressam que:

O papel das agências reguladoras deve extrapolar a divulgação das informações e indicadores, pois o usuário precisa estar consciente e

capacitado para transformar estes dados em ações na busca por seus direitos a um serviço público adequado e de qualidade. Este papel torna-se ainda mais relevante, visto serem o abastecimento de água e o esgotamento sanitário serviços públicos de natureza essencial à vida.

Conselhos gestores e agências reguladoras têm o desafio de acessar informações, que por sua importância estratégica tendem a ser monopolizadas pelas concessionárias. A capacitação também é um desafio, que precisa ser enfrentado para que seja efetivada uma ampla participação social, razão pela qual Junior e Ximenes (2007, p. 87), discorrem que:

[...] o tratamento da informação (forma clara e objetiva) no processo de tomada de decisão envolvendo atores não-técnicos é um dos grandes desafios enfrentados na gestão das águas no Brasil. Os conselheiros precisam apreender o espaço da política para poderem fiscalizar e propor políticas, e somente com ampla capacitação é que será possível este exercício (GOHN, 2000).

Como meio para reverter o quadro deficitário dos serviços públicos de saneamento básico prevalecente no Brasil e cumprir com as disposições do novo marco regulatório, a criação de conselhos gestores de saneamento consolidará a formação de esferas de “deliberação sobre as ações de interesse comum e o desenvolvimento do potencial mobilizatório de espaços públicos não-estatais [...]” (OLIVEIRA, et al, 2007, p. 14).

3.2.2 Audiências Públicas

O instrumento de audiência pública foi introduzido no contexto brasileiro a partir do ano de 1986, pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente e atualmente está presente em diversas legislações, inclusive na Lei Federal nº 11.445/07, das Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico.

A audiência pública conforme Soares (2002 apud MENDES, et al, 2007, p. 117):

É um instrumento de decisão política ou legal com legitimidade e transparência, pois trata-se de uma instância do processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, na qual a autoridade competente abre espaço para que todos os atores sociais envolvidos, a sociedade civil, tenham a oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É por meio dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las conforme seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as.

As audiências públicas são, portanto, um foro privilegiado de participação, todavia não isento de falhas, posto que uma linguagem muito tecnicista sobre o assunto, ou mesmo sonegação ou distorção de informações, podem macular o livre entendimento da população e favorecer interesses particulares.

Muitas audiências processam-se de modo que a população realmente não compreende o assunto debatido e atingem o objetivo de legitimação de projetos ou políticas, muitas vezes desvinculados de benefícios coletivos.

Em nosso País ainda é necessário amadurecimento da sociedade civil, para que haja uma maior segurança de que o uso do instrumento da audiência pública corresponda prevalecentemente a sua real finalidade.

3.2.3 Ouvidoria

A Lei nº 8.987/95, que instituiu o regime de concessão e permissão da prestação dos serviços públicos, previu o Código de Defesa do Consumidor como norma a ser considerada, por essa razão as agências reguladoras, mantêm ouvidorias as quais “não são órgãos de defesa do consumidor e, sim, entidades que prezam pela efetiva melhoria nos índices de qualidade, continuidade, segurança e confiabilidade na prestação dos serviços públicos essenciais.” (DANTAS, 2007, p. 182).

O conjunto das denúncias e reivindicações dos usuários serve como instrumento primário de avaliação do nível de eficiência da prestação dos serviços públicos.

A busca da solução do problema apresentado pode passar por diferentes fases como a notificação da ouvidoria da concessionária e a audiência de mediação entre as partes.

As ouvidorias são, portanto, canais imprescindíveis para que o usuário possa apresentar suas demandas e exigir seus direitos, exercendo assim controle social sobre os serviços, razão pela qual, Dantas (2007, p. 190), afirma que:

Um dos mecanismos hábeis para o exercício do controle social são as ouvidorias das agências reguladoras. Quando os usuários dos serviços públicos reclamam, sugerem, denunciam, criticam, informam, além de estarem concretizando a garantia de um direito individual, estão também participando da gestão dos serviços públicos, que têm por finalidade principal servir à sociedade.

As ouvidorias têm bom potencial para cumprir um importante papel para manifestação e reivindicação dos usuários, com reflexos positivos na escala da sociedade civil.

3.3 CONTROLE SOCIAL E MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO

Com o afastamento do Estado na prestação direta de serviços públicos e ascensão do regime de concessão, a regulação destes tornou-se fundamental.

Os países latino-americanos de modo geral e especialmente o Brasil não possuem tradição no âmbito das agências reguladoras e do exercício de participação e controle social, sendo:

[...] exatamente nos países em desenvolvimento que a regulação ampla se impõe como necessidade básica de garantia do caráter público dos serviços, pois nestes, diferentemente dos países capitalistas avançados, a privatização acontece sobre redes que ainda não atingiram a maturidade de atendimento universal às necessidades básicas da população.

No caso do setor de saneamento brasileiro, os índices de atendimento e de qualidade ainda são baixos, o que afeta a vida de milhões de cidadãos e interfere na sustentabilidade do processo de desenvolvimento.

Junior e Ximenes (2007, p. 86), relatam que:

A atual estrutura da prestação dos serviços de água e esgoto originou-se nos anos 1970 durante o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) e teve como uma das características principais a ausência de regulação e controle social. Desse modo, as informações referentes aos serviços prestados permaneceram concentradas no âmbito dos prestadores de serviços.

Durante a vigência do PLANASA, prevalecia o sistema de auto-regulação das companhias de abastecimento, o qual não favorecia o aprimoramento dos serviços e não abria canais para a participação popular e controle social.

Portanto no contexto nacional, após anos de políticas públicas de saneamento impostas por um Estado não democrático, através de uma estrutura organizacional centralista e não regulada, a resultante foi o atual quadro de déficit e exclusão dos cidadãos do direito ao saneamento, especialmente de esgotamento sanitário.

Transcorridos anos de indefinições no setor de saneamento o estabelecimento de um marco regulatório para o setor através da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, oferece condições para a implantação de redes de serviços eficientes, a fim de suplantam as carências sanitárias do país.

O próprio marco apóia-se na idéia de controle social que define como “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.”

Junior e Ximenes (2007, p. 69), utilizam-se da definição de Medeiros e Pereira (2003), que conceituam o controle social como o acesso por parte da sociedade a mecanismos para avaliação dos serviços de atendimento que lhes são proporcionados e para a cobrança do Estado da melhoria desses serviços.

Através do exercício de instrumentos de controle social, o usuário adquire condições de influenciar na prestação dos serviços públicos, deixando de ser mero ator passivo na relação de concessão.

Joraulev (2007, p. 22), salienta a importância da participação dos usuários no processo regulatório como fundamental para uma regulação eficiente, sustentável e eqüitativa, pois:

[...] embora os consumidores sejam diretamente afetados pelas decisões regulatórias, exercem uma influência menor do que os grupos com interesses setoriais e acesso preferencial (SOLANES, 1999). Referida participação possui papel especialmente relevante nos serviços de abastecimento de água potável e saneamento básico, em virtude de, nos citados serviços, os clientes – hoje em dia e no futuro próximo – não terem a possibilidade de recorrer a outro prestador e, ademais, a substituição da demanda é sumamente limitada, ou talvez, inexistente.

A participação social no contexto do setor de saneamento brasileiro ainda é tênue e inclusive está aquém de outras áreas de relevância como saúde e educação, que após a constituição de 1988, assimilaram a dinâmica dos conselhos, todavia com a criação do marco regulatório do saneamento no ano de 2007, com exigência de participação e controle social, o quadro tende a se alterar.

Os problemas socioambientais brasileiros, dentre os quais o déficit de saneamento se sobressai, são herança de décadas de governo autoritário, em que a sociedade estava tolhida de participar, reivindicar, influenciar decisões que afetassem sua própria vida.

A participação implica em uma partilha de poder com vistas a uma co-gestão das políticas públicas entre Estado e sociedade. Isto demanda uma mudança radical de perspectiva principalmente para os grupos que detém o poder e deste se beneficiam, os quais tendem a sentir-se ameaçados, especialmente em um país como o Brasil, em que o Estado muitas vezes não é tratado como coisa pública.

Durante sua vigência, o PLANASA construiu-se através da mais absoluta falta de participação, inclusive porque os municípios eram coagidos à sua adesão, a fim do fortalecimento das companhias estaduais, nas quais os projetos não eram discutidos publicamente, permitindo que os investimentos seguissem lógicas apartadas das reais necessidades sociais.

Uma das causas para o grande déficit de esgotamento e tratamento de esgotos no país, é apontada por Jacobi (1989, p. 27), pelo fato de que:

O PLANASA atribui prioridade ao abastecimento de água, pelo fato de os investimentos *per capita* representarem a metade dos sistemas

de esgotos sanitários. Além disso, na medida em que as suas prioridades são condicionadas pela ótica da racionalidade empresarial das companhias estaduais de saneamento, recomenda-se implantar aqueles projetos que apórtiem maiores retornos a curto prazo. Nesta ótica, os programas de abastecimento de água ficam com mais de dois terços do volume de recursos aplicados no setor, no período 1968-81, e a ênfase na questão do esgoto sanitário só começa a partir de 1979.

Durante os anos de políticas de saneamento centralizadas, a realidade sócio-espacial das cidades brasileiras foi configurando-se e as pessoas diretamente atingidas pela falta de saneamento, jamais tiveram qualquer forma de influenciar para a mudança do quadro.

Portanto, sejam concessionárias públicas ou privadas, para que os serviços públicos não se restrinjam à fins econômicos e atinjam seus fins sociais, é necessária a instituição de mecanismos de participação e controle social.

Para Júnior (2006), participação cidadã apresenta-se como algo distinto de controle social, sendo o conceito da primeira, bastante restrito, entendido como o poder de influência popular sobre as decisões da administração pública, representando um verdadeiro deslocamento decisório pelo qual a opinião da população torna-se soberana.

Neste sentido, Ayres Brito (1992, apud JÚNIOR 2006, p. 207-208), afirma que:

Ocorre controle social da Administração Pública quando um particular busca simplesmente desfrutar de uma situação jurídica ativa contra a Administração Pública (reclamação, representação, denúncia, ação popular, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, ação de inconstitucionalidade de lei, etc.). Já a participação cidadã está relacionada ao exercício direto do poder político, que se dá pelo compartilhamento da tomada de decisão e só ocorre quando é possível identificá-la como manifestação de poder político e não como uma simples expressão de direito público subjetivo.

Na visão de Júnior (2006), que entende ser o controle social um importante mecanismo de democracia, mas não uma forma de participação popular, o que ele chama de pensamento ultraliberal tornou ambos sinônimos, subvertendo o significado original de participação. Deste modo crê que o conceito de cidadão resta esvaziado e suplantado por outros, como cliente, usuário ou consumidor.

Apesar da distinção, deixa patente a importância do controle social, ao afirmar que o direito ao controle:

É o direito do cidadão a exercer ações de controle social sobre a gestão pública. O artigo 5º, no seu inciso LX, do texto constitucional, determina que haja publicidade dos atos processuais, como forma de transparência, permitindo um monitoramento mais atento das motivações privadas e políticas que, por vezes, interferem nas decisões técnicas. Se os interesses difusos na sociedade conhecem melhor os dados administrados pelo Estado, tornam mais difíceis o abuso de poder e a prática do clientelismo político...

Diferentemente da concepção de Júnior (2006), parte-se neste estudo do conceito de controle social apresentado por Pinheiro, et al (2007, p. 167), que o entende “como participação da sociedade, na gestão pública”, sendo “o direito de tornar o Estado efetivamente coisa pública.”

CAPÍTULO IV

PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DOS SISTEMAS URBANOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO DE ITAPEMA

A CASAN começou a operar os serviços de saneamento básico no município de Itapema, a partir do ano de 1977, através do convênio nº 139, de 20 de setembro de 1977, com prazo de concessão de 25 anos.

Um ano antes do término foi aprovada a Lei Municipal nº 1887, de 22 de novembro de 2001, que autorizava o poder público a elaborar um termo aditivo ao convênio, que prorrogava por mais 25 anos a concessão. Este termo estipulava um prazo para a execução de obras e implantação do sistema de tratamento de esgotos, sob pena de rescisão contratual, todavia a concessionária CASAN não começou nenhuma execução de infra-estrutura, com isso dando margem à rescisão.

No momento anterior à licitação, a demanda pública pela implantação do sistema de tratamento de esgotos era muito forte em Itapema, município cuja base econômica está atrelada ao turismo e no qual o maior atrativo são as praias, cuja balneabilidade encontrava-se prejudicada pela poluição dos recursos hídricos.

Em 2003, através da Lei nº 2079, de 16 de abril, ficou autorizada a abertura de processo licitatório, este vencido pela empresa Companhia Águas de Itapema, que desde 15 de julho de 2004, presta os serviços de saneamento do município de Itapema, para abastecimento de água e esgotamento sanitário restritos à zona urbana.

Não houve participação pública sobre os termos do contrato, contudo este instrumento introduziu uma série de disposições e parâmetros para a gestão do serviço de saneamento local, estabelecendo, por exemplo, a prerrogativa do Sistema Municipal de Regulação e Controle dos Serviços Públicos de Água e Esgoto de Itapema (SMRC), para análise da revisão tarifária do preço dos serviços, o que está em consonância com a nova lei do saneamento.

A Lei nº 11.445 de 2007, do novo marco regulatório do setor de saneamento dispõe em seu art. 22, inciso IV, que um dos objetivos da regulação é:

definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e a eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

De fato os valores tarifários são de crucial importância para a população usuária, especialmente para aquela fração desprovida de nível adequado de renda, que como as demais não pode prescindir do direito de acesso ao recurso água tratada em suas moradias.

Em Itapema ao mesmo tempo em que se preservou o direito a tarifa social, manteve-se a imposição da tarifa mínima, aquela condicionada a um consumo mínimo prefixado, atentatória aos direitos do consumidor.

No contrato também foi estabelecida a obrigação por parte da concessionária, através da cláusula nona em seu parágrafo segundo tópico 05, de

zelar pela proteção dos recursos naturais e ecossistemas de qualquer forma envolvidos nos serviços concedidos, respondendo pelo assessoramento à coletividade na preparação dos dossiês exigidos pelos agentes de proteção ao meio ambiente.

Este dispositivo traz uma obrigação fundamental para a preservação dos recursos hídricos locais e conseqüente manutenção da disponibilidade hídrica, através da conservação das matas ciliares, nascentes e florestas.

Para cumprir tal obrigação, portanto, tornar-se prerrogativa inafastável a participação da concessionária junto ao comitê de bacia hidrográfica e seu envolvimento nas discussões sobre políticas de uso e ocupação do solo na área da bacia, fato que não era observado na concessão anterior e tampouco é na atual.

Na região existe o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Tijucas e previsão para criação de um subcomitê relativo ao Rio Perequê, para uma interação mais intensa com o município de Itapema.

Os riscos da expansão urbana sem limites afetarem os recursos hídricos é notório, visto que segundo Malheiros, et al (2006):

áreas de expansão urbana com altas taxas de impermeabilização e sem sistemas de drenagem das águas podem representar redução das taxas de recarga dos aquíferos, incremento das cargas de sedimento nos cursos d'água e reservatórios, causando assoreamento e finalmente comprometimento do próprio sistema de tratamento de água.

Com a privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o município de Itapema deixou de ter serviços de abrangência regional, prestados pela concessionária estadual CASAN, passando para os de abrangência local, prestados pela empresa Águas de Itapema.

O processo de privatização do setor de saneamento do município de Itapema apresentou uma série de conflitos e provocou modificações na prestação do serviço perante a comunidade.

O edital de concorrência pública nº 004/2003, estabeleceu como critério de seleção o menor valor da tarifa do serviço público combinado com a melhor técnica, para a concessão plena, ou seja, de abastecimento de água e esgotamento sanitário, pelo prazo de 25 anos, sendo que ao final os bens públicos e instalações utilizados pela concessionária reverterão para o município.

Colhem-se do texto do edital as justificativas apresentadas pelo município para a concessão:

Implantação de um sistema eficaz de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do Município de Itapema, mediante a execução das obras e serviços que constituem o objeto desta licitação, para as quais o Setor Público não dispõe de recursos suficientes;

Melhoria imediata do sistema de abastecimento de água, visando eliminar as intermitências no fornecimento, principalmente no verão, e atendimento a demanda potencial da população e ao crescimento vegetativo da cidade, buscando a universalização dos serviços;

Incremento à saúde pública pela melhoria das condições hidráulicas e sanitárias da rede de abastecimento e da qualidade da água distribuída;

Redução e controle da poluição hídrica, através da implantação de rede coletora e estações de tratamento de água e esgotos;

Manutenção adequada das instalações atuais, com o objetivo de otimizar os investimentos já realizados e de melhorar e modernizar a operação dos serviços existentes, visando reduzir falhas no funcionamento, afim de que os usuários tenham garantida sua satisfação e atendimento com qualidade;

Melhoria dos serviços públicos de água e esgoto para proporcionar ao Município de Itapema, um desenvolvimento turístico, comercial e industrial, resultando em benefícios sociais diretos e indiretos, como a geração de empregos e o aumento da arrecadação de impostos.

Portanto, o município declarou não dispor de recursos financeiros para implementar as obras do sistema de saneamento e apresentou na época justificativas fortes para a concessão, visando a melhoria do sistema de abastecimento de água e a implantação da rede coletora e do tratamento de esgotos, com fins a gerar desenvolvimento da atividade turística e conseqüentemente da economia, e assim propiciar benefícios para a coletividade.

A concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no ano de 2004, para um novo agente, surgiu como a possibilidade de reverter a delicada situação da falta de estrutura de serviços de água e esgoto no município.

A rápida expansão urbana do município de Itapema não acompanhada no mesmo grau pela estruturação dos sistemas de abastecimento de água e especialmente esgotamento sanitário, criou condições ambientais adversas, com reflexos sociais e econômicos negativos acentuados durante as temporadas de verão, que serviram para o questionamento e rompimento da anterior concessão.

Assim, quanto ao sistema de abastecimento de água, Itapema, partiu do ano de 2004 de uma capacidade de reservação de água bruta de zero litros, visto que a lagoa de armazenamento pertencia a CASAN e situa-se no município de Porto Belo, para alcançar em 2008, 232.000.000; a capacidade de produção (litros/hora) saltou de 316.800 para 1.432.800; e os reservatórios de água tratada (litros) de 800.000 para 5.000.000.

A ampliação da capacidade individual de produção (litros/hora) das estações de tratamento de água de 2004 a 2008 foi a seguinte: Areal, de 169.200 para 360.000; São Paulinho de 108.000 para 180.000; Sertãozinho de 21.600 para 28.800; e, Ilhota de 18.000 para 54.000, ou seja, no conjunto de 316.800 para 622.800 (litros/hora).

Quanto ao sistema de coleta e tratamento de esgotos, o contraponto é muito maior, posto que o município de Itapema até o rompimento do contrato com a CASAN não possuía rede coletora, razão pela qual o esgoto sanitário infiltrava no subsolo através de fossas sépticas ou escoava diretamente para os rios e o mar através de galerias pluviais.

No ano de 2007, a rede de captação de esgotos implantada já atingira 50 km, em 09 de fevereiro de 2007, o esgoto coletado provindo do bairro de Meia-praia passou a receber tratamento na ETE (estação de tratamento de esgotos).

A concretização desta demanda socioambiental de relevância local, que representa uma mudança no quadro de saneamento do município com reflexos ambientais e econômicos, entretanto não deixa de apresentar alguns descompassos que serão melhor discutidos a seguir.

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITAPEMA

O município de Itapema situado no litoral centro/norte do estado de Santa Catarina (Figura 1) e foi criado em 13/01/1962, através da resolução 1/62 da câmara de vereadores do município de Porto Belo.

O município não tem sequer meio século de existência e ostenta taxas acentuadas de crescimento, que produziram uma sensível transformação da paisagem, resultando em impactos tanto positivos quanto negativos para o meio ambiente e a população.

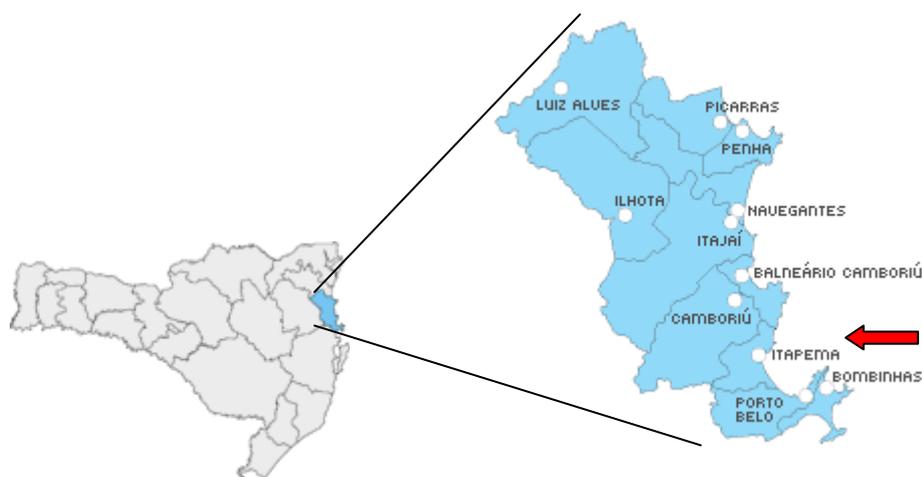


FIGURA 1: LOCALIZAÇÃO DE ITAPEMA

Fonte: Adaptado de AMFRI, 2008

O território do município pode ser dividido em três geocossistemas, segundo estudo de Anjos (2006), o primeiro ao Norte, com aproximadamente 8 km² e formado por pequenas bacias hidrográficas, onde destaca-se a do rio da Mata, cuja área urbanizável está massivamente ocupada por construções.

O geocossistema central possui aproximadamente 25 km², caracterizado por uma extensa área montanhosa, dois terços do total, é formado pela bacia do rio Bela Cruz, e outros menores em suas extremas.

As áreas de mangue anteriormente existentes foram aterradas e praticamente toda extensão de baixa declividade até a costa encontra-se ocupada, inclusive as áreas inundáveis próximas aos rios Bela Cruz e Fabrício.

Por sua vez o geocossistema Sul, que se estende também pela área do município de Porto Belo, tem uma extensão aproximada de 26 km², e nele encontra-se o principal rio do município, o Perequê bem como seus afluentes.

A bacia do rio Perequê possui em suas áreas interiores e de encosta, atividades agrícolas e de criação, especialmente a rizicultura e a pecuária, e na sua foz junto a zona costeira, intensa ocupação, especialmente de edifícios. A vegetação de mangue que margeava o rio foi praticamente toda suprimida, seja para ceder espaço à cultura de arroz ou para fins de construção civil, todavia subsistem alguns remanescentes.

O rio Perequê serviu como manancial de abastecimento de água durante os anos em que a CASAN operou no município de Itapema, pois nas suas margens dentro do território do município de Porto Belo, está localizada uma estação de captação e tratamento. Esta estação após a rescisão contratual passou a fornecer água tratada apenas para os municípios de Porto Belo e Bombinhas.

Nos três geocossistemas a cobertura florestal de Mata Atlântica, se apresenta melhor conservada nas encostas dos morros e bastante comprometida na região da planície costeira, espaço alvo de intensa urbanização.

A urbanização do território de Itapema foi impulsionada pela consolidação da localidade como destino turístico, o que por sua vez potencializou o mercado da construção civil, e em razão de poucos anos a orla foi ocupada por grandes edifícios. Estes na seqüência se irradiaram em direção ao continente, tal processo transformou a área do bairro de Meia Praia, em importante pólo tanto de lazer como de moradia.

4.2 URBANIZAÇÃO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

O espaço, como objetivação do fenômeno turístico, se coloca como suporte e produto, como barreira e como oportunidade para o seu desenvolvimento, como objeto e ação no seu planejamento e gestão (CORRÊA, 1997).

A força de atração do município de Itapema comprova-se pelas elevadas taxas de crescimento demográfico anual entre os anos de 1991 a 2000, de 9,08% e entre 2000 a 2004, de 6,33%, muito superiores às médias estadual e nacional, segundo estimativas do IBGE (2005). A população é de 34.448 habitantes, com densidade demográfica de 560 habitantes por km², a taxa de urbanização entre 1991 e 2000, foi de 3,70%, perfazendo o índice de 95,79% de população urbana.

A localização na zona costeira, litoral centro-norte do estado de Santa Catarina, e a existência de atrativos naturais de grande beleza paisagística, composta por praias, montanhas, florestas, permitiu que Itapema se tornasse um destino turístico, o qual a partir da década de 1980 passou a ser intensamente visitado.

Começa então uma escalada massiva de crescimento urbano, as taxas demográficas se elevam e há intensa verticalização da cidade, promovida pela indústria da construção civil que aproveitando a demanda, levanta uma série de edifícios junto a orla marítima e principais avenidas.

A rápida transformação de município com características de vila de pescadores em cidade verticalizada deu-se sem que houvesse infra-estrutura sanitária suficiente, razão pela qual surgem no território de Itapema reflexos da urbanização desordenada, manifestados através da poluição por esgotos domésticos das águas doces e salgadas.

A demanda por serviços públicos cresceu na mesma proporção do crescimento demográfico, impondo a expansão da cobertura do saneamento ambiental, o que não se concretizou durante a operação da concessão pela CASAN, especialmente quanto à coleta e tratamento de esgotos sanitários.

Observa-se que acompanham o modelo vigente de urbanização o aumento da quantidade de água captada e consumida, bem como a degradação da qualidade dos mananciais, constituindo significativos desafios para a gestão do saneamento ambiental.

Durante o período em que a CASAN operou no município os serviços de saneamento básico, especificamente o esgotamento sanitário, não acompanharam o crescimento urbano, e em 2003, a rede de coleta era inexpressiva e o tratamento dos efluentes, inexistente. O lançamento de esgotos *in natura* poluía tanto as águas doces da bacia hidrográfica local como as águas do mar, afetando a balneabilidade das praias situadas na zona costeira de Itapema, que constituem o grande atrativo turístico do município.

A concessionária, Companhia de Águas e Saneamento do Estado de Santa Catarina, CASAN, jamais implantou qualquer projeto para coleta e tratamento de esgotos sanitários, apesar de possuir tal responsabilidade contratual.

Problemas relacionados à prestação deficitária dos serviços, como a intermitência de abastecimento de água recorrente nas temporadas de verão e ainda falta de infra-estrutura de esgotamento sanitário, fato gerador de vários pontos de poluição prejudiciais à balneabilidade das praias, motivaram a mobilização de segmentos da sociedade civil e autoridades públicas para mudanças no setor de saneamento do município.

Em 30 de abril de 2004, os serviços de saneamento básico do município foram formalmente concedidos à empresa privada, Águas de Itapema, a quem coube a responsabilidade de prover o abastecimento de água e implantar o sistema de coleta e tratamento de esgotos, dentro da área urbana do município.

4.3 TURISMO, ECONOMIA E MEIO AMBIENTE

O patrimônio ambiental e paisagístico presente no território de Itapema, especialmente a beleza cênica de suas praias, é o fator propulsor do turismo, setor que direta e indiretamente sustenta a economia local.

A ascensão do turismo como atividade, suplantou na escala de importância econômica para o município a pesca que era a tradicional e acompanhando o desenvolvimento do turismo de massa despontou também com grande força o setor da construção civil, especialmente de edifícios, cuja grande parte das unidades constituem-se em segundas residências, geralmente ocupadas exclusivamente no período da temporada de verão.

Durante os anos da década de 1980, Itapema passou a receber maiores contingentes de visitantes, tornando-se destino de férias especialmente para paranaenses e gaúchos e para estrangeiros provenientes da Argentina, o que cresceu exponencialmente devido ao impacto gerado pela duplicação da BR 101 durante a década de 1990.

O município de Itapema é entrecortado pelo traçado da BR 101, via de ligação da maior importância que funciona como via de integração do Mercosul, o que potencializa o acesso crescente de visitantes.

A rodovia federal inclusive aproxima-se muito de alguns pontos da orla, que pode ser visualizada pelos motoristas que trafegam em suas pistas e dali gozam parcialmente da beleza cênica das praias do município, o qual, portanto, é exposto diariamente a milhares de pessoas que trafegam pela região.

Todavia, a presença marcante da BR 101 no contexto territorial também tem seu impacto negativo para o desenvolvimento local, especialmente na configuração da cidade. A rodovia produz a descontinuidade do tecido urbano, com o centro e a Meia-praia separados pela via dos demais bairros do município, dentre os quais se destaca o do Morretes, que enfrenta graves problemas sociais especialmente derivados do tráfico de drogas e da violência que o acompanha.

O município encontra-se a uma distância de aproximadamente 70 km de Florianópolis e 20 km de Balneário Camboriú, os dois maiores pólos atrativos de turismo do estado de Santa Catarina e ambos com destaque nacional, portanto no centro de um corredor turístico de considerável importância.

O município também pode ser facilmente acessado através do transporte aéreo, posto encontrar-se a uma distância aproximada de 80 km do aeroporto Hercílio Luz de Florianópolis e de 40 km do aeroporto de Navegantes, os dois mais importantes do estado de Santa Catarina.

Itapema também está localizada a distâncias relativamente pequenas de alguns dos principais centros urbanos brasileiros os quais são pólos destacados na emissão de turistas, na razão de 640 km de São Paulo, 540 km de Porto Alegre e apenas 220 km de Curitiba.

Da conjunção das atividades econômicas do turismo e da construção civil, ambas no caso de Itapema não permeadas pela sustentabilidade, moldou-se o cenário socioespacial atual do município, que lhe imprime características específicas

e certas deficiências urbanísticas, dentre as quais destacamos a carência de saneamento.

A questão do saneamento básico está atrelada ao desenvolvimento do turismo e conseqüentemente à economia do município, na medida em que não basta ter o meio ambiente físico se este estiver degradado, com suas características naturais alteradas.

As dificuldades de sustentabilidade urbana presentes no município de Itapema são semelhantes às de outras cidades litorâneas brasileiras com potencial turístico, as quais precisam dar conta do desafio da sazonalidade.

Durante o período das temporadas turísticas tais cidades são tomadas por visitantes, o que aumenta a demanda por serviços e pressiona a infra-estrutura urbana, tal realidade é expressa no caderno Cidades Sustentáveis, do seguinte modo:

Os problemas de sustentabilidade das cidades que possuem patrimônios naturais (praias, montanhas, paisagens naturais excepcionais) apresentam desafios de outra ordem. [...] são elas o alvo de súbitos aumentos de população usuária: durante os períodos de férias chega a decuplicar o número de usuários de água, esgoto, ruas, comércio, praia e demais espaços públicos de serviços, assim como de moradia (BEZERRA; MENEZES, 2000, p. 45).

A atratividade das praias requer além da beleza paisagística, a manutenção da qualidade das águas marinhas. Assim, é imprescindível a conservação das águas interiores que banham o município e deságuam no oceano, para que haja condições ideais de balneabilidade.

Atualmente em Itapema, como em outros municípios sítos na zona costeira do estado de Santa Catarina, a falta de planejamento estratégico e sustentável para o turismo conjugada à verticalização massiva das cidades promovida através da especulação imobiliária, indica que a atividade turística em si está ficando em um segundo plano em relação à atividade da construção civil, de cujos impactos negativos ressenete-se o meio ambiente, exatamente o ingrediente vital do produto turístico.

O meio ambiente e a sociedade, fazem parte de um processo conjuntivo e interdependente, assim

[...] a espacialidade diferencial implica que se considere o meio ambiente, de um lado, como reflexo social e, de outro, como condicionante social, isto é, reflete os processos e as características da sociedade que o criou e que ali vive, como impacta sobre seu futuro imediato. Por outro lado, a espacialidade está sujeita a um dinamismo fornecido pelo movimento da sociedade (CORRÊA, 1997, apud COELHO, 2001, p. 37).

Conseqüentemente, de forma dinâmica, uma nova realidade sócio-espacial vai moldando-se em Itapema, a qual como se sustenta neste trabalho apoiados em autores estudiosos do tema, não se considera de fato tratar-se de desenvolvimento, mas sim de crescimento urbano, acelerado, desordenado, insustentável, formatador da paisagem local.

Paisagem é a estrutura territorial, vista como resultado do processo de transformação do ambiente no decorrer do tempo, compondo uma unidade passível de interpretação e representação gráfica. Pode-se dizer que, a cada momento, os atributos da paisagem assumem uma configuração diversa, já que os processos de transformação (naturais e sociais) são dinâmicos (PROJETO ORLA, 2002).

O município de Itapema tem recebido contingentes crescentes de novos habitantes, em um movimento migratório onde se destaca a vinda de pessoas provenientes da região oeste catarinense.

O governo de Santa Catarina chama tal processo migratório, que se constitui na transferência de habitantes do interior para a zona costeira do estado, de litoralização. Prevê suas conseqüências na forma de crescimento urbano desordenado, implicando em decréscimo de qualidade de vida nas cidades, em aspectos como a escalada de violência, invasões urbanas, congestionamentos, aumento das variadas formas de poluição, seja do ar, sonora ou hídrica.

O ritmo acelerado de crescimento do município de Itapema torna-se um desafio aos gestores públicos e prestadores de serviços, responsáveis por atender as justas demandas da população e promover a qualidade de vida na cidade.

O processo de crescimento urbano de Itapema impôs impactos negativos ao meio ambiente natural e construído, relativos à falta de saneamento básico, fator de diminuição da qualidade de vida local, quadro que foi considerado para a privatização dos serviços públicos.

4.4 DA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS

A regulação dos serviços públicos representa um importante mecanismo para assegurar que metas sejam atingidas e que a eficiência na prestação do serviço e a sustentabilidade do sistema de saneamento sejam alcançadas.

As dificuldades estruturais, os déficits de cobertura e atendimento dos sistemas de saneamento, podem ser explicadas pela histórica falta de participação da sociedade no processo decisório do setor, reproduzida no âmbito regional através da gestão da CASAN.

Em Itapema, os usuários dos serviços tornaram-se como que reféns dos interesses da empresa que se autoreferenciava e para a qual o monopólio garantia certa isenção de responsabilidades, sem qualquer chance de escolha ou oposição por parte da sociedade local, o que acabou por gerar o quadro manifesto em índices desfavoráveis, especialmente acerca do esgotamento sanitário.

Durante a concessão da CASAN, os índices de coleta e de tratamento de esgotos sempre foi zero, o que implicava em sérios problemas de degradação hídrica, seja das águas doces dos mananciais ou salgadas do mar, que banham o município. Não havia na concessão mecanismos claros de regulação e controle, fato que possibilitava o descumprimento dos termos acordados.

Conforto (1997, apud CANÇADO; SIQUEIRA, 2001, p. 75) sintetiza assim os princípios de regulação: objetivos claros dirigidos para a equidade e eficiência do sistema; simetria de informações, principalmente de custos e demanda; e incentivo aos concessionários para se integrarem ao sistema de regulação de forma participativa. Defende ainda:

[...] a instituição de ente regulador independente, não só para garantir a qualidade dos serviços e controlar os investimentos e o patrimônio em poder das concessionárias, como para estabelecer a regulação do mercado, criando mecanismos de aferição de eficiência na operação, além de definir e negociar tarifas, dirimindo, numa instância administrativa confiável, possíveis conflitos entre consumidores e concessionários.

A prefeitura do município através do decreto nº 048/2003, criou o Sistema Municipal de Regulação e Controle dos Serviços Públicos de Água e Esgoto de Itapema (SMRC), para atuar como órgão de regulação. Sua composição engloba por parte da Administração Pública Municipal as secretarias municipais de saúde e saneamento; obras e transportes; finanças; administração; procuradoria geral do município; e fundação ambiental da área costeira de Itapema. A própria concessionária contratada para operar os serviços e uma associação de usuários dos serviços de água e esgotos de Itapema.

O anexo 4 do edital de concorrência pública da concessão dispõe que:

O sistema municipal de regulação e controle compõe-se de um órgão técnico, um órgão de coordenação, uma comissão de arbitragem e uma comissão de acompanhamento.

As funções de órgão técnico são desempenhadas pela secretaria municipal de saúde e saneamento, que tem como principal atribuição fiscalizar permanentemente as atuações da concessionária, na prestação dos serviços de abastecimento e esgotamento, podendo aplicar sanções em caso de descumprimento do contrato.

O órgão de coordenação é formado pelas secretarias de administração, finanças, obras e transportes, procuradoria geral e fundação ambiental da área costeira de Itapema, a esta última competindo propor a política municipal de recursos hídricos, e monitorar a eficiência das estações de tratamento de esgotos, quanto ao lançamento de efluentes, dentre outras.

A comissão de arbitragem será composta por dois ou três membros, reunindo-se inicialmente com dois, um árbitro nomeado pelo órgão técnico, na condição de representante do município, e o outro, nomeado pela concessionária.

A comissão de acompanhamento será composta por três membros, um deles o secretário municipal da administração, que será o presidente, um representante indicado pela concessionária, e ainda um representante da associação dos usuários.

As auditorias foram previstas impondo à concessionária a apresentação a própria custa de relatórios de auditoria regular, estes realizados pelo menos uma vez ao ano.

A comissão de arbitragem poderá solicitar a elaboração de auditorias especiais, para investigar questões relativas ao funcionamento do sistema cujos relatórios serão pagos pelo SMRC.

O SMRC elaborará também relatórios de recomendações à prefeitura sempre que detectar anormalidades na gestão e funcionamento dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A concessionária deverá elaborar relatórios trimestrais sobre o cumprimento dos serviços contratados e evolução dos indicadores previstos nas especificações de serviço adequado. Os relatórios de auditoria e os relatórios de recomendações à prefeitura serão publicados em jornal de ampla circulação na cidade.

A prática do SMRC tem sido incipiente posto a falta de estruturação que uma verdadeira agência reguladora exigiria, razão pela qual o controle social sobre a gestão privada dos serviços públicos do saneamento do município de Itapema é limitado. Observa-se, por exemplo, que desde a administração do prefeito municipal Clóvis José da Rocha (PFL), cujo mandato foi cassado em 2006, até a do atual Sabino Bussanello (PT), ainda não foi nomeado nenhum representante dos usuários nem tampouco criada a associação prevista dos usuários, para compor o colegiado do SMRC.

Ramos (2003, p. 42) salienta que:

[...] a autonomia das agências é pré-condição para que as mesmas tenham credibilidade. Mas, apesar disso, a grande dúvida, e isto é comum a qualquer agência em qualquer país, reside na legitimidade democrática das decisões tomadas por essas instituições, coordenadas por atores não-eleitos.

4.5 QUADRO ATUAL E PERCEPÇÃO DE ALGUNS STAKEHOLDERS

Na investigação sobre a realidade do quadro da privatização do setor de saneamento do abastecimento de água e esgotamento sanitário de Itapema, efetivaram-se entrevistas semi-estruturadas com diferentes atores sociais envolvidos com a questão, deste modo foram ouvidos: a diretora do SMRC (sistema municipal de regulação e controle); a presidente da AMIC (associação de moradores Itapema centro); o vice-presidente da ACITA (associação comercial e industrial de Itapema); o diretor administrativo financeiro da Companhia Águas de Itapema.

No contexto socioespacial do município, o crescimento acelerado e urbanização de Itapema, durante a gestão dos serviços de saneamento prestados pela CASAN, não foi acompanhado pela estruturação do sistema de esgotamento sanitário, em desacordo com os termos contratuais da concessão.

A falta de abastecimento de água durante as temporadas de verão acompanhadas pelos índices negativos de balneabilidade das praias atestava a ineficiência dos serviços prestados pela CASAN, razão pela qual a diretora do SMRC, expressa que:

a CASAN tem uma dívida social com o povo catarinense. Porque sempre houve arrecadação, não só na política de abastecimento de água como no esgoto sanitário. Acredito que essa perda é porque ela não atendia a necessidade da cidade, da população, por má gestão.

A imobilidade da concessionária estadual fica clara nas palavras do vice-presidente da ACITA:

Nos dias de hoje a gente sente que a cidade melhorou depois que a Águas de Itapema assumiu, porque no caso na época da Casan só se falava, fazia projeto e nada de execução, hoje pelo menos na Meia-praia já foi feito a captação de esgoto e está funcionando bem, o que é um grande avanço para nossa cidade.

A mídia expunha constantemente o quadro da poluição, o que gerava preocupação por parte da população e da classe empresarial locais e grande fator de desmotivação para turistas elegerem o município como destino de férias. O vice-presidente da ACITA exprime quanto a importância da implantação do sistema de saneamento que:

Representa muito, porque as pessoas quando vem para cá, porque os turistas e nós que moramos aqui, representa muito porque hoje não existe mais cheiro aqui na Meia-praia, sumiu não existe mais vala de infiltração, o lençol freático com o passar dos anos vai limpar, a própria praia nossa, eu costumo caminhar, antes após a temporada a areia ficava verde, agora não. Está melhorando.

Os danos à imagem do município e seus reflexos no tecido econômico e social, pela ineficiência do setor de saneamento, são descritos pela presidente da AMIC, da seguinte forma:

Na realidade na época da CASAN aqui era um descalabro mesmo, a gente chegava no verão e ficava sem água, esgoto nem se falava em saneamento, não se tinha projeto nada neste sentido e o descalabro né da falta de água basicamente e do esgoto em uma cidade turística

e praiana é incomensurável, não dá para medir porque os postos de saúde ficam cheios de gente com doenças parasitárias no verão.

A nova concessionária assumiu os serviços e responsabilizou-se por metas, que impõem melhorias na capacidade de produção e distribuição de água tratada e a progressiva implantação e extensão da rede de coleta de esgotos e seu tratamento em estações.

O SMRC não pode ser considerado uma agência reguladora, mas possui funções correlatas e promove a fiscalização do sistema.

Ainda na implantação da rede coletora de esgotos, momento crucial para o bom funcionamento do sistema em que se exige adequação técnica das infra-estruturas de captação, como canos de diâmetro adequado, vedação de estruturas anteriores como fossas, emergiu certo conflito, mediado no âmbito do SMRC e prefeitura municipal.

A concessionária começou a instalar a rede de captação de esgotos, mas não estava orientando pela lacração de fossas pré-existentes, razão pela qual se discutiu no âmbito do SMRC a necessidade de intervenção, sua diretora alega que:

Lamentavelmente a ampla maioria dos construtores, as próprias fossas nunca foram feitas adequadamente conforme audiência feita durante nosso governo, quando alguns empresários da construção civil afirmaram que nem eles faziam fossas adequadamente. Havia conivência do poder público, uma irresponsabilidade técnica dos empreendedores imobiliários que construíram fossas inadequadas. Esta foi uma discussão que houve dentro do SMRC, uma discussão em que a gente exigiu o lacramento no momento em que de fato houvesse condições.

Por parte da Companhia Águas de Itapema, seu diretor exprime que:

Nós pretendíamos utilizar as fossas já existentes nas residências e ligaríamos a partir dessas fossas. Por que isso? Porque se você já tem um sistema de tratamento preliminar há uma redução no volume de poluição e aí você pode atingir uma melhor performance na estação de tratamento, você vai chegar com um esgoto mais fácil de depurar. O Sinduscon, numa reunião com a prefeitura, afirmou que todas estas fossas estavam construídas, quase a totalidade, em desacordo com as normas e na verdade tinham grande infiltração, então o poder concedente, o município de Itapema, resolveu determinar que essas ligações fossem feitas eliminando estas fossas.

O SMRC, portanto, serviu como um foro público onde chegou informações sobre a implantação da rede de captação de esgotos e os graves riscos de continuidade de contaminação do lençol freático por fossas pré-existentes inadequadas que não estavam sendo lacradas, apesar do contrato de concessão determinar o contrário.

A Companhia Águas de Itapema foi pressionada a cumprir o contrato e passou a executar os serviços de implantação em conformidade com o mesmo, o que implica em um maior volume de efluentes enviados para a estação e conseqüente menor índice de poluição hídrica, razão pela qual os maiores custos da empresa na operação de tratamento implicam em menores custos ambientais para o município.

Para a diretora do SMRC, apesar da importância do órgão e das suas intervenções no contrato de concessão, o sistema municipal de regulação e controle de Itapema: “não foi constituído como uma agência reguladora, este é o primeiro erro [...]”, e quanto a sua independência e autonomia, afirma que: “[...] é independente ao ente privado, mas não ao poder executivo, porque sou diretora e cargo de confiança do governo [...]”, e também que:

A forma como o SMRC está formatado sempre vai depender do compromisso que o diretor tenha em relação a esta política, caso contrário diria que pode haver convivência, por isso é necessário mudança na legislação e criação de uma agência reguladora.

De fato, como característica elementar de qualquer agência reguladora reside a autonomia (SARAIVA, 2005) e o SMRC como está formatado não goza desta prerrogativa, estando suscetível a pressões no âmbito do poder executivo que podem amarrar suas ações.

Em Itapema, os cargos ocupados no SMRC são nomeações conforme a vontade do prefeito, não existe um quadro efetivo, composto por técnicos que possam trabalhar na fiscalização e regulação, estando sempre suscetível a mudança conforme a mudança de partido no poder, por isso sua diretora, afirma que quanto aos trabalhos já desenvolvidos:

Eu acredito que a gente conseguiu cobrar minimamente o que estava previsto no contrato de concessão, e tem uma mudança, porque a própria Águas de Itapema, começa a mostrar serviço com medo de

rompimento da concessão. Com a mudança de governo após a cassação, mudou o prefeito que foi responsável pela privatização, no momento em que se rompe esta relação que não está clara perante a população, eu acredito que houve um compromisso e uma fiscalização junto a Águas de Itapema, mas digo de novo foi por vontade política dos novos gestores de compromisso que se tem com a população.

A importância da existência de um órgão regulador na concessão dos serviços de Itapema é reconhecida pela presidente da AMIC, da seguinte forma:

Eu até não sei se seria o SMRC. Na realidade eu sei que precisamos de um órgão regulador e fiscalizador desta questão com poder e conhecimento técnico. Não adianta só fazer de conta que está fiscalizando. Uma das grandes queixas que me foram trazidas pelo pessoal da Meia-praia é que a canalização está sendo feita com tubos pequenos. Que é para a gente tomar cuidado aqui no centro, porque isso vai ser feito agora. É para ter cuidado. Eu até acho que a sociedade civil tem de ter um papel importante, mas eu não tenho que saber se a bitola deve ser X ou Y, para isso tem de ter um órgão fiscalizador que desempenhe isto e não faça conluio com o poder público, concessionária ou morador, para não fazer ligação correta.

O ressurgimento de problemas durante a temporada de verão 2008, como falta de água nos dias de ápice de movimento de turistas e derramamento de esgoto no rio Perequê, noticiados na mídia local, deixaram algumas dúvidas pelo fato de que tais problemas marcantes da gestão da CASAN já eram tidos por solucionados na atual.

Corroborando o fato, de que no tocante ao abastecimento público do município havia água reservada suficiente para suprir as necessidades de moradores e turistas, conforme atestaram os diretores do SMRC e da Companhia Águas de Itapema, que apontaram como causa do problema a queima de um motor, o que não permitiu o consumo da população residente e flutuante naquele momento crucial.

Na opinião da presidente da AMIC, quanto à fiscalização por parte do SMRC:

[...] antes havia uma unidade, a concessão foi dada pelo partido da gestão anterior. Eu acho que esse cuidado que o poder público tem feito no sentido de cobrar e querer o serviço melhor, bastante bom. No primeiro ano se sanou a questão de falta de água que era histórica, porque o poder público foi para cima e fez a Casan de Porto Belo negociar com a Águas de Itapema, o promotor entrou no meio, foi uma meganegociação e conseguimos ter água no verão.

Este ano já não houve tanta pressão, a relação estava menos animosa e já no verão foi complicado. Existe algo muito complexo nestas relações que nós sociedade civil não conseguimos identificar.

A questão da autonomia e assunção do papel de fiscalizador e regulador parece ser tênue no caso do SMRC, porque o próprio órgão não possui estruturação de agência reguladora, o que acaba sendo interpretado pela sociedade como inoperância, demonstrando a vulnerabilidade dos cidadãos perante a concessão do serviço público essencial.

No caso de Itapema, a regulação dos serviços de saneamento é prestada através de um órgão da administração direta e não por uma agência, o que potencializa os riscos de não se ter a independência necessária, expondo a concessão a riscos de ordem política e conjuntural.

As prerrogativas da lei de concessões, qual seja, lei nº 8.987 de 13/02/95 exigindo a constituição de órgão regulador, e a efetivação por decreto lei do SMRC (sistema municipal de regulação e controle), permitiu uma quebra de paradigma, da auto-regulação para a regulação e controle, da prestação destes serviços em Itapema.

Entretanto, observa-se a falta de autonomia e estabilidade dos dirigentes do SMRC, independência financeira, funcional e gerencial, posto não gozar de orçamento e quadro de pessoal próprio.

As limitações no cumprimento de suas funções são inerentes a sua falta de especialização e estruturação, apesar deste empecilho, tem servido como ouvidoria dos problemas na prestação dos serviços e foro de debates públicos, além do que tal órgão recebe relatórios da concessionária sobre parâmetros da prestação do serviço, pelos quais pode acompanhar o desempenho.

A ausência de uma associação de usuários atuante junto ao SMRC aponta que o exercício do controle social é incipiente, posto não existir qualquer conselho ou associação de usuários participando do SMRC, apesar de determinação presente no contrato de concessão e no decreto de criação nº 48/2003.

Dentre os usuários aqueles pertencentes ao setor empresarial têm certa capacidade de mobilização, demonstrada, por exemplo, no tocante ao caso da exigência apresentada pelo lacramento de fossas no momento da implantação da rede coletora de esgotos.

Itapema não possui nenhum conselho municipal do saneamento, no qual representantes da população possam se aglutinar para analisar o quadro, apresentar reivindicações e influir na gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A falta de adequação do SMRC para o cumprimento de funções que cabem a uma agência regulatória impede uma abordagem direta junto aos usuários e o acesso aos indicadores permanece restrito, enquanto na opinião de JUNIOR (2006, p. 165):

O papel das agências reguladoras deve extrapolar a divulgação das informações e indicadores, pois o usuário precisa estar consciente e capacitado para transformar estes dados em ações na busca por seus direitos a um serviço público adequado e de qualidade. Este papel torna-se ainda mais relevante, visto serem o abastecimento de água e o esgotamento sanitário serviços públicos de natureza essencial à vida.

Presume-se que se houvesse alguma articulação popular dos usuários de Itapema, através de um comitê, ou mesmo da constituição da associação dos usuários junto ao SMRC, questões como, por exemplo, a da tarifa mínima mensal de 10 m³ cobrada pela concessionária privada sem prerrogativa inerente a ente público de arrecadação por sistema de subsídios cruzados, seria potencial alvo de questionamentos.

O frágil ambiente institucional derivado da falta de uma agência regulatória torna a concessão dos serviços de saneamento de Itapema, vulnerável para promover a prevalência dos interesses públicos.

O sistema municipal de regulação e controle dos serviços públicos de água e esgoto de Itapema, não prevê sanções administrativas pelas irregularidades na prestação, o que por si demonstra sua fragilidade como órgão de controle.

A empresa concessionária apresenta uma série de resultados que implicam na superação de metas contratuais, apontando para o êxito, corroborado pelos relatórios dos indicadores apresentados regularmente apontando pela plena conformidade.

Os indicadores da prestação do serviço são fornecidos pela concessionária através de relatórios trimestrais de acompanhamento, e são subdivididos em gerenciais, em que se mede o índice de eficiência na prestação de serviços e no

atendimento ao público (IESAP) e o índice de adequação do sistema de comercialização dos serviços (IACS).

Quanto aos técnicos, relativamente ao sistema de abastecimento de água, acompanham-se a cobertura do sistema de abastecimento de água (CBA), o índice de continuidade do abastecimento de água (ICA), o índice qualidade de água (IQA), o índice de perdas no sistema de distribuição (IPD).

Relativamente ao sistema de esgotos sanitários, os indicadores técnicos correspondem à cobertura do sistema de esgotos sanitários, eficiência do sistema de coleta de esgotos sanitários, índice de obstrução de ramais domiciliares (IORD), índice de obstrução de redes coletoras (IORC), eficiência do tratamento de esgotos, índice de qualidade do efluente (IQE).

Deste modo o SMRC, tem acesso a informações relativas aos serviços fornecidas periodicamente pelos quais pode avaliar a evolução do sistema.

Os indicadores selecionados para acompanhamento da atual concessão e que devem ser informados à população, não traduzem as perspectivas de interface entre os sistemas de água e esgotos e a política de desenvolvimento urbano municipal.

Quanto à rede coletora de esgotos em 2004 era inexistente, no ano de 2008 conta com 50 quilômetros cobrindo o bairro da Meia-praia e mantém sua expansão em outros bairros, enquanto a primeira estação de tratamento de esgotos (ETE) Morretes, encontra-se em funcionamento desde 09/02/2007.

Observa-se que foi priorizado para coleta dos efluentes o bairro de Meia-praia, o qual concentra, por suas características, o maior número de banhistas em sua maioria turistas, e que a estação receptora para tratamento do esgoto apesar de localizar-se no bairro de Morretes, onde prevalece a população fixa, ou seja, munícipes, só receberá os efluentes dos mesmos a *posteriori*, contudo, não houve qualquer manifestação contrária a esta situação.

Anteriormente à concessão não havia, portanto, coleta de esgotos no município de Itapema e os efluentes eram depurados por meio de fossas, todavia havia muitas ligações clandestinas diretamente na rede pluvial, fatores contribuintes para os altos índices de poluição hídrica.

RESULTADO NA INFRA-ESTRUTURA DO SISTEMA	
2004	Fevereiro de 2007
Zero Km de rede coletora	50 Km implantados
Nenhuma estação de esgotos	Estação Morretes em funcionamento
Reservação própria de água bruta de 0,0 (zero) litros	Reservação de 232.000.000 litros em lagoa própria
Capacidade de produção de água tratada de 316.800 litros/hora	Produção de 1.432.800 litros/hora

QUADRO 2 – RESULTADO NA INFRA-ESTRUTURA DO SISTEMA

No que diz respeito ao tratamento dos efluentes, a avaliação do índice de balneabilidade da FATMA aponta que no bairro de Meia-praia, onde já existe a rede coletora de esgotos para transporte dos efluentes para a estação de Morretes, ainda repetem-se condições impróprias para o banho de mar.

A Fundação Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (FATMA) estabeleceu para coleta de amostras de água do mar de Meia-praia, quatro pontos cada qual em frente das seguintes ruas: 227, 319, 205, 261.

Os boletins de balneabilidade dos anos de 2007 e 2008, na alta temporada de verão durante os meses de janeiro e fevereiro, ápice do movimento turístico no município e conseqüentemente de uso do sistema, são objeto da análise subsequente, sendo que nos gráficos a contaminação geradora de impropriedade presente na totalidade dos pontos, ou seja, nos quatro, representa 100%; em três dos pontos, 75%; em dois dos pontos, 50%; e em um dos pontos, 25%.

Pontos Impróprios Janeiro 2007

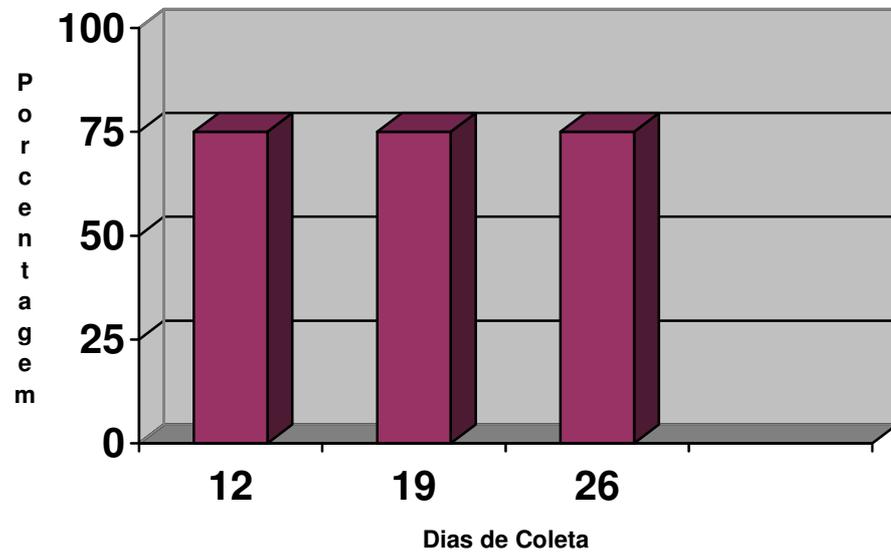


GRÁFICO 1 – BOLETIM DE BALNEABILIDADE JANEIRO 2007

Pontos Impróprios Fevereiro 2007

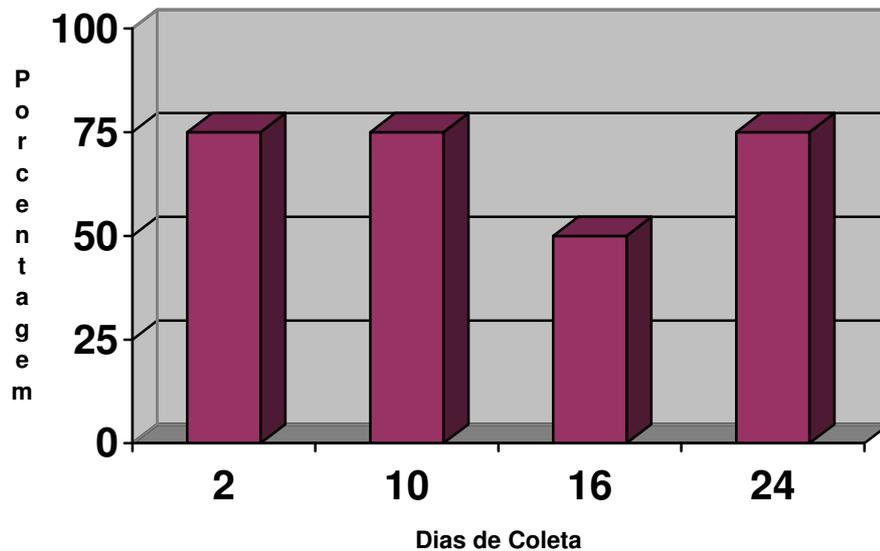


GRÁFICO 2 – BOLETIM DE BALNEABILIDADE FEVEREIRO 2007

Pontos Impróprios Fevereiro 2008

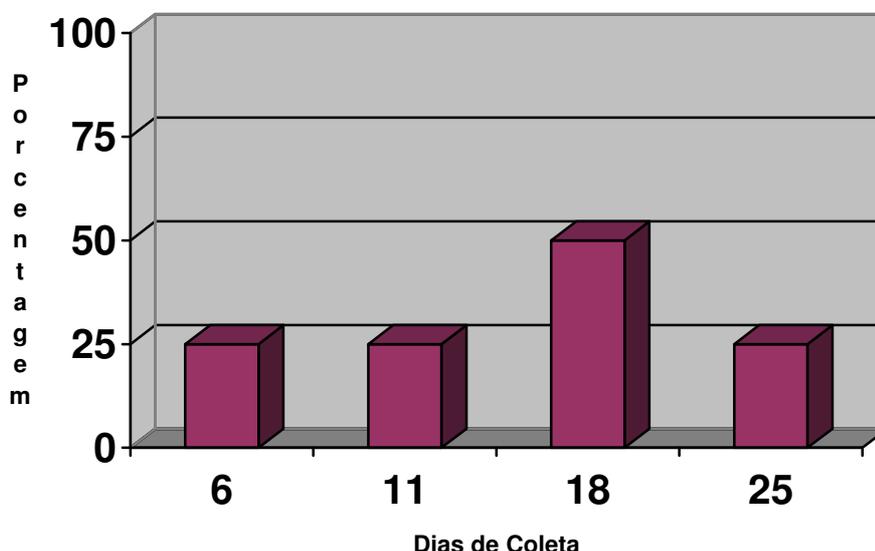


GRÁFICO 3 - BOLETIM DE BALNEABILIDADE FEVEREIRO 2008

Pode-se observar comparando os meses de janeiro de ambos os anos, que em média 75% dos pontos de coleta para análise das águas marinhas de Meia-praia apresentaram impropriedade, isto independentemente do fato da entrada, em funcionamento, da estação de tratamento de esgotos a partir de fevereiro de 2007, a qual foi ampliada em janeiro 2008.

Já ao comparar os meses de fevereiro de ambos os anos, observa-se que de 2007 para 2008 houve considerável queda em média de 75% para 25%, dos pontos de análise contaminados.

Tal decréscimo talvez possa ser explicado pelo fato de que a temporada de veraneio do ano de 2008 foi uma das mais breves dos últimos tempos, posto o feriado de carnaval ter caído no começo do mês fevereiro, logo sucedido pelo início do ano letivo. Todavia o levantamento da demanda turística efetuado todos os anos pelo órgão de turismo do estado de Santa Catarina, a SANTUR, este ano excepcionalmente deixou de ser feito especificamente no município de Itapema.

A temporada de verão de 2008 encerrou-se precocemente, fazendo com que o número de visitantes instalados na cidade caísse drasticamente já a partir de fevereiro, o que implicou em um decréscimo no uso dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município.

Até o presente momento observa-se por parte da atual concessionária um elevado aporte de recursos na estruturação dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, todavia no tocante a balneabilidade, os boletins emitidos pelo órgão público estadual do meio ambiente, FATMA, referentes ao bairro Meia-praia no qual já está implantada a rede coletora dos esgotos sanitários, permanecem detectando na maioria dos pontos de análise, condições impróprias ao banho de mar por elevada contaminação de coliformes fecais.

No tocante ao controle social de saneamento, apesar da privatização implementada em Itapema e da criação de um órgão específico para regulação, o SMRC, este não efetivou nenhuma esfera para o desenvolvimento do controle social por parte dos usuários que, portanto, não possuem garantia de influência na gestão dos serviços essenciais de abastecimento de água e esgotamento sanitário, dos quais dependem.

CONCLUSÕES

A população do município de Itapema conviveu por muitos anos com um grave déficit nos serviços públicos de abastecimento e esgotamento sanitário, gerador de prejuízos de ordem ambiental e econômica.

O quadro de crescimento urbano acelerado não foi acompanhado em igual escala pela estruturação dos sistemas de abastecimento e de esgotamento sanitário, o que produzia externalidades ambientais negativas, configuradas na forma de poluição hídrica.

A prestação dos serviços deficitária era sentida especialmente durante a temporada de verão, quando o número de consumidores cresce exponencialmente com a vinda de milhares de turistas, por conta da intermitência no abastecimento de água e dos índices negativos de balneabilidade das praias, fato relatado em consonância pelos diferentes atores sociais entrevistados.

A mudança da gestão destes serviços assumidos por uma concessionária privada, a Companhia Águas de Itapema, trouxe uma nova dinâmica de gerenciamento marcada principalmente por investimentos financeiros maciços aplicados na reparação do sistema de abastecimento de água e na implantação da estrutura para funcionamento do sistema de esgotamento sanitário, composta por rede coletora e estação de tratamento de esgotos.

Quanto à questão social, o livre acesso aos serviços essenciais de abastecimento de água e esgotamento sanitário está garantido na nova gestão da Companhia Águas de Itapema, porque a tarifa social para as pessoas de baixa de renda foi mantida e as tarifas residencial e comercial estão significativamente mais baixas que as praticadas pela CASAN, sendo a diferença de 2,57% no consumo residencial de 10m³ e de 11,57% no de 15m³ comercial.

Dentro do contexto em que a concessão para prestação dos serviços foi ganha sob o critério de menor tarifa conjugada a melhor técnica, tais diferenças nos valores cobrados dos usuários permitem uma pequena folga no orçamento dos moradores e comerciantes do município, com ganhos, portanto, de ordem econômica e social.

No tocante a questão ambiental a necessidade de controlar a poluição hídrica e melhorar a balneabilidade das praias através da implantação do sistema de tratamento de esgotos, representou o motivo maior para a nova concessão, especialmente por tratar-se de um município costeiro de economia voltada ao turismo.

Apesar da implantação da rede coletora de esgotos no bairro Meia-praia e da depuração dos efluentes na estação de tratamento Morretes, as análises da água efetivadas nesta temporada de verão 2008 em pontos de sua orla, demonstra a prevalência de impropriedade de balneabilidade.

Portanto, parece que aspectos referentes a capacidade de suporte da estação de tratamento Morretes e das futuras, terão de ser avaliados pelo órgão regulador e por representantes da população, porque a eficiência dos serviços é primordial para que os objetivos de combate a poluição e consolidação de índices favoráveis de balneabilidade, sejam alcançados no município.

Percebe-se através dos stakeholders, que o desejo para que o sistema de esgotamento sanitário existisse operando no município era realmente acentuado. Deste modo, o início das obras de implantação de rede, ocorrendo em todo bairro da Meia-praia através da abertura das ruas para colocação de canos, teve por parte da população uma percepção altamente positiva, evidenciando uma boa aceitação sobre a mudança do regime de concessão e do novo ator privado.

Certamente o atendimento da demanda social, ambiental e econômica através da implantação do sistema de esgotamento sanitário em curso pela nova concessionária, representa a possibilidade de recuperação da qualidade ambiental dos recursos hídricos do município e concomitantemente a potencialização do desenvolvimento local. Todavia, problemas de toda ordem podem aflorar em qualquer concessão pelos mais diversos motivos e disto decorre a importância da regulação e controle.

Como fato novo e de suma importância tem-se que com a nova concessão, finda-se o regime de autoregulação da concessionária prestadora de serviços que vigia durante a gestão da CASAN, posto que o novo contrato impõe a criação e funcionamento de um órgão específico de regulação, o SMRC, o serviço municipal de regulação e controle.

Durante o período da gestão anterior em que prevaleceu a absoluta falta de regulação e controle social, na qual os consumidores locais e o município estavam despojados de qualquer poder de influência sobre a prestação dos serviços, é que se formatou o quadro sanitário extremamente problemático de Itapema. Este quadro ficou evidente especialmente porque passados vinte e cinco anos de concessão, não havia sequer rede coletora de esgotos.

Quanto à regulação e controle social o SMRC encontra-se em funcionamento, todavia com muitas limitações posto não possuir autonomia, não ter poder de sanção e especialmente não conseguir aglutinar lideranças comunitárias e usuários para o efetivo controle social da concessão.

O SMRC tem operado principalmente como foro público e ouvidoria, que esporadicamente se reúne e recebe queixas quanto a prestação dos serviços, que procura solucionar por meio de composição junto a concessionária. Também atua como fiscalizador do cumprimento das metas contratuais, avaliando especialmente os indicadores presentes nos relatórios de acompanhamento fornecidos pela concessionária.

Presume-se que com a estruturação do SMRC nos moldes de uma agência reguladora, o exercício da regulação e principalmente de controle social, possibilite as melhores condições de funcionamento dos sistemas de saneamento, contribuindo com isso para a melhoria progressiva da qualidade de vida da população.

A existência de interfaces inerentes aos sistemas de abastecimento e esgotamento, relativas aos recursos hídricos, à saúde pública, e ao desenvolvimento urbano, indicam que o órgão regulador deve ir além e inclusive criar indicadores específicos que auxiliem na gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Itapema e lhe garantam a sustentabilidade.

O controle da expansão urbana, do uso e ocupação do solo, a criação de áreas de preservação de mananciais são aspectos importantes relativos à qualidade ambiental e ao desenvolvimento urbano, que precisam ser medidos através de indicadores a serem criados na regulação dos serviços de saneamento.

A preservação dos recursos hídricos presentes no território municipal, é fator primordial para a sustentabilidade dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, para tanto exige o controle e ordenamento do crescimento urbano.

Acredita-se que o êxito da concessão em Itapema, dependa da criação de uma agência reguladora, que aja proativamente criando, por exemplo, novos indicadores principalmente de interface, e que estabeleça condições para o efetivo exercício de controle social, capacitando usuários e incentivando-os a participar na defesa de interesses comunitários relativos à preservação e saneamento ambiental.

A mudança do gestor dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, precisa vir acompanhada pela mudança nas condições de acesso da população às informações e participação efetiva, fato este que em nosso entender pode contribuir para elevar além dos índices de eficiência dos serviços de água e esgoto, o de qualidade de vida do município de Itapema.

Entende-se que a regulação dos serviços, fator novo na concessão dos serviços em Itapema tem potencial para influir na configuração e eficiência dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitários urbanos. Pode favorecer a universalização dos serviços, especialmente quando criadas as condições para o pleno exercício do controle social, o que neste primeiro momento depende da criação e estruturação de uma agência reguladora.

A realização de estudos posteriores, em fases mais avançadas de implantação das estruturas e operação dos serviços pela gestão privada, pode contribuir para esclarecer da conveniência ou não da gestão privada nos moldes da aplicada ao saneamento de Itapema, através da análise dos resultados alcançados.

Do presente estudo resta a certeza de que a proteção aos recursos hídricos através do combate a poluição derivada de lançamento direto de esgotos *in natura*, por meio do seu devido tratamento, é da maior importância para a qualidade de vida dos habitantes de Itapema e fator contribuinte para o desenvolvimento social e econômico local.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle Social de Serviços Públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BEZERRA, Maria do Carmo; FERNANDES, Marlene (Coord. Geral). **Cidades Sustentáveis**: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH, 2000.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1.º da Lei n.º 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

CARMO, Roberto Luiz do. Urbanização, Metropolização e Recursos Hídricos no Brasil. In: DOWBOR, Ladislau; TAGNIN, Renato Arnaldo (Orgs.) **Administrando a Água como se fosse importante: ambiental e sustentabilidade**. Senac: São Paulo, 2005. p. 111-120.

CANÇADO, Vera Lúcia; SIQUEIRA, Moema de Miranda de. O desafio da efetividade na gestão de serviços urbanos. *Revista do Serviço Público (Brasília)*, Brasília, v. 52, n. 4, p. 71-88, 2001.

CAUBET, Christian Guy. **A Água, A Lei, A Política... E o Meio Ambiente?** Juruá: Curitiba, 2004.

CASTRO, José Esteban. A participação da iniciativa privada na prestação dos serviços de água e saneamento: algumas conclusões da pesquisa. **Proposta Revista Trimestral de Debate da Fase**. n. 110, ano 29, set/nov/2006. p. 7-11.

CLAD – La responsabilización em la nueva gestión Pública Latinoamericana, Buenos Aires. Setembro de 2000, 346 p.

COELHO, J.M. **Impacto da reestruturação do setor de feldspato no Brasil sobre as empresas de pequeno porte**: Importância de uma novas abordagem na análise de investimento. Campinas, 2001. Tese de doutorado em Ciências, Universidade Estadual de Campinas. /No prelo/.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Trajelórias geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, ano 51, n. 03, jul.-set. 2000. p 41-73.

DANTAS, Daniela Carvalho Cambraia. A ouvidoria e a informação como instrumentos de controle social: a experiência da ARCE. In: JUNIOR, Alceu de Castro Galvão; XIMENES, Marfisa Maria Ferreira. (Ed.). **Regulação**: controle social dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchain Ramos, c2007.

DERANI, Cristiane. Privatização e serviços públicos. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DOWBOR, Ladislau; TAGNIN, Renato Arnaldo (Orgs.) **Administrando a Água como se fosse importante: ambiental e sustentabilidade**. Senac: São Paulo, 2005. p. 111-120.

FAORO, Raymundo. *Machado de Assis: a pirâmide e o trapézio*. 2 ed. São Paulo: Nacional, 1976.

FARIA, Simone Alves de; FARIA, Ricardo Coelho de. Cenários e perspectivas para o setor de saneamento e sua interface com os recursos hídricos. **Eng. Sanit. Ambient.** Vol. 9. Nº 3 – jul/set 2004, 202-210.

FATMA. Boletim de Balneabilidade, 2007/2008. www.fatma.sc.gov.br/servico/2008-monitoramento.htm.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Direito às cidades sustentáveis no âmbito da tutela constitucional do meio ambiente artificial e o IPTU progressivo no tempo como instrumento da política urbana em face do direito ambiental tributário. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005. p.782-803.

GIL, Antônio. Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GOLDENSTEIN, S.; SALVADOR, Z. Sustentabilidade de gestão da água e desenvolvimento sustentável. In: DOWBOR, Ladislau; TAGNIN, Renato Arnaldo (Orgs.) **Administrando a Água como se fosse importante: ambiental e sustentabilidade**. Senac: São Paulo, 2005. p. 111-120.

GRAY, John. **Cachorros de Palha**. Record: Rio de Janeiro, 2006.

INVERTIA: http://ar.invertia.com/noticias/noticia.aspx?idNoticia=200603221431_INV_29160973
Edição de 22/03/06

JACOBI, Pedro. **Movimentos sociais e políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde São Paulo 1974-84**. São Paulo: Cortez, 1989.

JORNAL GAZETA DO POVO (Curitiba): <http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/> Edição de 02/07/08.

JOURAVLEV, Andrei. Participação dos consumidores no processo regulatório. In: JUNIOR, Alceu de Castro Galvão; XIMENES, Marfisa Maria Ferreira. (Ed.). **Regulação: controle social dos serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Pouchain Ramos, c2007.

JUNIOR, Alceu de Castro Galvão; XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira. Desafios para os conselhos de saneamento básico. In: JUNIOR, Alceu de Castro Galvão; XIMENES, Marfisa Maria Ferreira. (Ed.). **Regulação: controle social dos serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Pouchain Ramos, c2007.

JÚNIOR, Alceu de Castro Galvão; SILVA, Alexandre Caetano da. (Ed.). **Regulação: indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto**. 2. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2006.

JÚNIOR, Aragon Érico Dasso. **Reforma do estado com participação cidadã? Déficit democrático das agências reguladoras brasileiras**. 2006. 460 p. Tese – Curso de Doutorado em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

LANKAO, Patrícia Romero. Descentralización y retiro del Estado ?Mecanismos para gestionar sustentablemente el agua? **Gestión y Política Pública**, primer semestre, año/vol. XVI, número 001. Centro de Investigación y Docência Económicas, A.C. D.F., México, pp. 29-59, 2007.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. Cortez: São Paulo, 2006.

MALHEIROS, Tadeu Fabrício, et al. Interface dos serviços de água e esgoto. In: JÚNIOR, Alceu de Castro Galvão; SILVA, Alexandre Caetano da. (Ed.). **Regulação: indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto**. 2. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2006.

MAZZER, Alexandre M.; POLETTE, Marcus; Scherer, Marinez E.G., adaptadores do texto: **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II**. Florianópolis: GERCO – SC, 2004.

MENDES, Patrícia Brant Mourão Teixeira, et al. Audiências públicas: limites e possibilidades nos processos decisórios. In: JUNIOR, Alceu de Castro Galvão; XIMENES, Marfisa Maria Ferreira. (Ed.). **Regulação: controle social dos serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Pouchain Ramos, c2007.

MOTA, José Aroudo. **O Valor da Natureza: economia e política dos recursos naturais**. Rio de Janeiro : Garamond, 2001.

MUNICÍPIO DE ITAPEMA. Edital de Licitação nº 004/2003. Concessão dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Município de Itapema/SC.

NEDER, Ricardo Toledo. **Crise socioambiental: estado e sociedade civil no Brasil (1982-1988)**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**. Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Virgílio Cezar da Silva e; et al. Paradigmas de administração pública e conselhos gestores municipais: velhas abordagens da gestão em novos arranjos institucionais? XXXI Encontro da Anpad, 22 a 26/09/2007, Rio de Janeiro – RJ. **Anais...**

PAES DE PAULA, A. P.. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. Revista de Administração de Empresas (FGV), São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PECI, Alketa. Controle social no contexto da reforma regulatória. IX Congresso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Madrid, Espanha, 2-5 Nov. 2004.

PINHEIRO, et al. Controle social na regulação da prestação dos serviços de água e esgotos em Natal. In: JUNIOR, Alceu de Castro Galvão; XIMENES, Marfisa Maria Ferreira. (Ed.). **Regulação: controle social na prestação de serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Pouchain Ramos, c2007.

PIZA, F.J. T.; PAGANINI, W. S.. Indicadores para regulação de serviços de abastecimento de água e esgotos sanitários. In: Alceu de Castro Galvão Junior; Alexandre Caetano da Silva. (Org.). Indicadores para a prestação de serviços de água e de esgoto. Fortaleza: Associação Brasileira de Agências de Regulação, 2006, v., p. 123-144.

PNAD 2007. Primeiras Análises. Saneamento Básico Habitação. Volume 5. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 21 de outubro de 2008.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. Rio de Janeiro: **RAP – revista da administração pública** nº 40 (4): 679-98, jul./ago 2006.

POSSAS, Paulo Henrique; PECCI, Alketa. Regulação e a inovação: um estudo exploratório sobre as operações de processamento de passageiros nos aeroportos brasileiros. XXXI Encontro da Anpad, 22 a 26/09/2007, Rio de Janeiro – RJ. **Anais...**

PROJETO ORLA: fundamentos para gestão integrada. Brasília: MMA/SQA; Brasília: MP/SU, 2002. 78 p.

RAMOS, Alexandre. A sociedade, a participação e a radicalidade democrática: As feições de um governo popular no Recife na gestão do saneamento básico. **Proposta, Revista trimestral de debate da Fase**, Ano 29 nº 110, set/nov. 2006.

RAMOS, Flávio. O marco regulatório no Brasil – Um desenho inacabado. *In*: VII Semana de Estudos Sociais e Políticos; I Seminário de Iniciação Científica dos Cursos de Ciências Sociais e Ciência Política, 11 a 13.11.03, Itajaí – SC, **Anais...** Editora Univali: Itajaí, 2003. p. 35-53.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Garamond: Rio de Janeiro, 2004.

SANTUR, demandaTurística, 2008. Disponível em: http://www.santur.sc.gov.br/index.php?option=com_docmar&task=cat_wiew&gid=45&/temid=215. Acesso em 3 ago 2008.

Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS) – Diagnóstico dos Serviços de Águas e Esgotos, 2005. www.snis.gov.br

SOUZA, Antonio Ricardo de. Os mecanismos políticos utilizados na gestão da ANEEL e ANATEL: Os atores e a arena regulatória brasileira. XXXI Encontro da Anpad, 22 a 26/09/2007, Rio de Janeiro – RJ. **Anais...**

SOUZA, Carlos Augusto da Silva. As agências reguladoras no contexto da reforma do estado no Brasil. XXXI Encontro da Anpad, 22 a 26/09/2007, Rio de Janeiro – RJ. **Anais...**

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 2003.

TAGNIN, R. A.. A capacidade de prevenção é irrecuperável?. In: Ladislau Dowbor; Renato Arnaldo Tagnin. (Org.). **Administrando a água como se fosse importante** – gestão ambiental e sustentabilidade. 1. ed. São Paulo: Editora Senac, 2005, v. 1, p. 147-160.

TENÓRIO, Fernando G.; SARAIVA, Enrique J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. (Orgs.). **Estado e gestão pública. Visões do Brasil contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

TUNDISI, José Galizia. Novas perspectivas para a gestão de recursos hídricos. **Revista Usp**. São Paulo: Universidade de São Paulo – USP, v. 1, n. 70, jun./jul./ago./2006, p. 24-35.

TUROLLA, Frederico Araújo. Participação social na definição de tarifas. In: JUNIOR, Alceu de Castro Galvão; XIMENES, Marfisa Maria Ferreira. (Ed.). **Regulação: controle social na prestação de serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Pouchain Ramos, c2007.

UNESCO, Brasil Novos Marcos de Ação – Edições Unesco Brasil, 1997 – ago. 2001. Disponível em: <[http://: www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br)>. Acesso em jul. 2008.

VARGAS, Marcelo Coutinho. A “privatização do saneamento básico no Brasil: riscos ou oportunidades? In: DOWBOR, Ladislau; TAGNIN, Renato Arnaldo (Orgs.) **Administrando a Água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade**. Senac: São Paulo, 2005. p.121-135.

VARGAS, M.C.; LIMA, R.F. Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem?, **Ambiente & Sociedade**, Vol. VII, nº 2, 2004, pp. 67-93.

XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira. A Abar e a construção de instrumentos para a regulação. In: JÚNIOR, Alceu de Castro Galvão; SILVA, Alexandre Caetano da. (Ed.). **Regulação: indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto**. 2. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2006.

YIN, R. K. Case study research: design and methods. 2 ed., Sage Publications : Beverly Hills, California, 1994.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. A efetividade e a eficiência ambiental dos instrumentos econômico-financeiros e tributários: ênfase na prevenção. A utilização dos bens ambientais e suas implicações. In: TÔRRES, Heleno Taveira. (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 527-564.

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](#)