

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ORDENAMENTO INSTITUCIONAL DA GESTÃO
DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO
- O CASO DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS -**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR
SIMONE GLEIZER

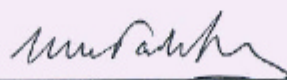
APROVADA EM 14 / 04 / 2000



ENRIQUE JERONIMO SARAVIA
Bacharel em Direito – Professor da EBAP / FGV



BIANOR SCELZA CAVALCANTI
Mestre em Administração Pública



EDUARDO PACHECO JORDÃO
Doutor em Engenharia

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ORDENAMENTO INSTITUCIONAL DA
GESTÃO DOS SERVIÇOS DE
SANEAMENTO - O CASO DO
MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS.**

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública
para a obtenção do grau de mestre em Administração Pública

SIMONE GLEIZER

Rio de Janeiro, 2001

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Gleizer, Simone

**Ordenamento institucional da gestão dos
serviços de saneamento : o caso do municí-
pio de Angra dos Reis / Simone Gleizer. –
2001.
126 f.**

**Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira
de Administração Pública, Centro de Formação
Acadêmica e Pesquisa
Inclui bibliografia.**

**1. Saneamento – Brasil. 2. Saneamento –
Angra dos Reis. I. Escola Brasileira de Administração
Pública. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.
II. Título.**

CDD – 614.0981

Capítulo I - Síntese da História do Saneamento no Brasil	4
1. Introdução.....	4
2. Antecedentes históricos	6
3. Autarquias - a busca da autonomia nos serviços de saneamento	12
4. As sociedades de economia mista	13
5. A criação do PLANASA	18
6. A fase pós PLANASA - década de 90	19
Capítulo II - A proposta do governo federal para reordenamento do Setor de Saneamento Básico	23
1. Situação Institucional Vigente e Bases do Reordenamento	23
1.1 Principais problemas	23
1.2 Aspectos positivos a preservar	24
1.3 Princípios para o reordenamento	24
2. Desafios do ordenamento institucional	25
3. Bases metodológicas para a construção de indicadores	25
4. A Teoria do Monopólio natural	25
5. Regulação em vez de competição como via para a eficiência crescente	27
6. Requisitos fundamentais aos serviços de saneamento	27
7. A administração indireta na Constituição federal de 1988	29
8. Direito e Defesa do Consumidor	31
9. Novo Modelo Para o setor saneamento	32
9.1 Autonomia tarifária e auto-financiamento	34
9.2 O financiamento dos investimentos	36
Capítulo III - Tendências atuais de Ordenamento Institucional dos Serviços Públicos.....	38
1. Uma síntese da história institucional dos serviços públicos.....	38
1.1 Os Serviços de utilidade pública no Brasil: a regulamentação.....	38
1.2 Alguns problemas de gestão da empresa pública.....	39
1.3 Avaliação de desempenho das empresas estatais.....	39
1.4 Os serviços de utilidade pública no Brasil: situação atual e alternativas para a sua reorganização.....	39
1.5 O Problema da gestão do setor estatal.....	43
2. A Privatização dos serviços de saneamento na América Latina.	47
3. A Privatização dos serviços de saneamento no Brasil.....	52
Capítulo IV - Situação do setor de Saneamento Básico no município de Angra dos Reis	60
1. O município de Angra dos Reis	60
2. Os sistemas de saneamento básico.....	60
3. A Coordenadoria de Saneamento Básico.....	62
3.1 Definição de Atividade Tarefa do Sistema.....	62
3.2 Descrição do modelo organizacional vigente.....	64
3.3 Estrutura.....	64
3.4 Informação e Decisão.....	64
3.5 Pessoal.....	65
4. Situação Institucional.....	67
4.1 A relação do município de Angra dos Reis com a Companhia Estadual de Água e Esgoto do estado do Rio de Janeiro - CEDAE.....	68
4.2 A parceria desejada (desejada por quem ?)	71
Capítulo V - Pensando no Reordenamento Institucional de Saneamento em Angra dos Reis	74
1. Introdução.....	74
2. As alternativas propostas.....	80
2.1 Alternativa I.....	81
2.2 Alternativa II.....	86
2.3 Alternativa III.....	87
2.4 Alternativa IV.....	89
2.5 Alternativa V	90
Referências Bibliográficas.....	92

Lista de Quadros e Tabelas

Quadro 1 - Evolução das companhias estaduais de água e esgoto.....	16
Quadro 2 - Competências das três esferas de governo no setor saneamento	29
Quadro 3 - Configuração das funções para o ordenamento do setor saneamento	33
Tabela 1 - Número de cidades com redes de água e esgoto no Brasil no período entre 1890/1930.....	8
Tabela 2 - Indicadores Operacionais e financeiros antes e depois da participação do setor privado (PSP) em cinco cidades latino-americanas.	51
Tabela 3 - Principais indicadores, a nível nacional.....	55
Tabela 4 - Investimento do FGTS em Saneamento Básico.....	55
Tabela 5 - Situação funcional da Coordenadoria de Saneamento em julho/99.....	66
Tabela 6 - Avaliação fiscal/ tributário - incidência de tributos e contribuições sociais na empresa de saneamento em comparação com a autarquia.	76
Tabela 7 - Salários praticados pelo Governo Municipal de Angra dos Reis	83
Tabela 8 - Valores Orçamentários (em R\$) no período 1997-2000 no município de Angra dos Reis	86

Lista de Anexos

Anexo 1 - Lei 8987/95 e Comentários à Lei 8987/95	
Anexo 2 - Síntese do capítulo Serviços Públicos do Livro Direito Administrativo Brasileiro de Hely Lopes Meirelles	
Anexo 3 - Mapa do município	
Anexo 4 - Organograma da Coordenadoria de Saneamento Básico do Município de Angra dos Reis	
Anexo 5 - Região operada pela CEDAE no município de Angra dos Reis	

1. INTRODUÇÃO

Considera-se como setor saneamento o conjunto de instituições públicas e privadas, que promovem, em caráter executivo e de formulação de políticas, as ações de saneamento. Entendemos como sistemas de saneamento básico a abrangência do conjunto de ações e relações que o homem estabelece para manter ou alterar o ambiente, no sentido de evitar ou controlar doenças, promovendo o conforto e o bem-estar. Reflete e condiciona diretamente a qualidade de vida, determinado historicamente por políticas de governo e aspectos sócio-econômicos-culturais. Mantém interface com diversas outras políticas, notadamente saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano. Neste sentido uma série de atividades se enquadram nessa definição. (Costa, André M., 1997)

- ✓ abastecimento de água, incluindo captação, adução, tratamento, reservação e distribuição;
- ✓ coleta, transporte, tratamento e destino final de resíduos sólidos urbanos e industriais;
- ✓ controle de vetores e reservatórios de doenças transmissíveis;
- ✓ saneamento dos alimentos;
- ✓ condições de salubridade nas habitações, locais de trabalho, de recreação, serviços de saúde e estabelecimento de ensino;
- ✓ controle da poluição do ar, da água e do solo;
- ✓ planejamento territorial e urbano;
- ✓ vigilância sanitária da água de consumo humano, dos meios de transporte, portos, aeroportos, rodoviárias e fronteiras;
- ✓ saneamento em situações de emergência e calamidade pública;
- ✓ aspectos diversos referentes ao saneamento do meio como cemitérios, ventilação, iluminação, insolação, etc..;
- ✓ instalações domiciliares de saneamento e melhoria da habitação;
- ✓ educação sanitária e ambiental

Devido a dificuldade de se operacionalizar todas as atividades acima descritas, na década de 50 se reduziu o termo saneamento básico para caracterizar ações de saneamento que envolvessem **abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Em geral estas duas atividades da engenharia sanitária andam juntas e fazem parte da política de saneamento básico do país, embora as demais questões também devam estar envolvidas.

Quanto mais urbanizado for o local maiores são os sistemas de água, esgoto e lixo. Tais sistemas são fundamentais para que o homem viva em um meio higiênico e para que os problemas de saúde derivados da falta de um sistema adequado sejam os menores possíveis. Como conseqüências positivas temos também o menor acesso aos hospitais e com isso menores despesas na área de saúde. Enquanto uma cidade ainda é um pequeno vilarejo, os sistemas de saneamento podem ser simples. Por exemplo, uma pequena barragem e uma rede de distribuição com mangueiras de borracha podem ser adequados no caso de pequenas comunidades. O lixo orgânico pode ser, por exemplo, queimado. À medida que as cidades se ampliam os mananciais de água se tornam insuficientes e os sistemas de coleta de esgoto tem que ocorrer em tubos de maior diâmetro.

A evolução histórica do saneamento está vinculada ao desenvolvimento institucional do Estado, à economia, ao modo de produção, ao desenvolvimento tecnológico e à distribuição de renda. Sendo assim, a identificação dos modelos de gestão, dos mecanismos de financiamento e da relação entre os setores público e privado são contextualizados à luz destes fatores.

O desenvolvimento histórico do saneamento no Brasil, se caracterizou por diversas experiências e fases distintas de gestão. Estas variam desde as ações de saneamento providas pelo setor saúde, como as concessões às empresas privadas, passando por gestões autônomas dos municípios e diversos tipos de organizações estaduais e federais. A organização administrativa dos serviços públicos de saneamento por sua vez, ocorreu de várias formas, seja através da administração direta, autarquias ou através de empresas de economia mista

As formas de atuação dos serviços de saneamento também se modificaram bastante. Alguns serviços apenas construíam sistemas, outros só operavam, enquanto havia também aqueles que desenvolviam todas as etapas dos serviços de água e esgoto.

A subordinação administrativa do saneamento varia de país para país e mesmo no Brasil, de estado para estado. Pode estar ligado à saúde, interior, viação, obras, municipalidades, planejamento, segurança e meio ambiente. Os setores com que o saneamento mais se relaciona são: transporte, agricultura, planejamento territorial e urbanização, exploração de energia elétrica, desenvolvimento regional e controle da poluição ambiental.

Podemos identificar sete fases por que passou o setor saneamento brasileiro ao longo da sua história .

A **primeira fase** se deu no período colonial, onde a principal característica era quase a ausência do estado com relação às ações de saneamento. Neste período as soluções eram prioritariamente individuais sendo a atividade do estado, via câmaras municipais, quase exclusivamente de drenagem nas áreas urbanas. O abastecimento de água era incipiente, quase todo individual diretamente nos mananciais, e através de algumas fontes e chafarizes que atendiam a uma população restrita.

A **segunda fase**, se caracteriza pela concessão dos serviços de água e esgoto à iniciativa privada. Esta fase é iniciada em meados do século passado, se estendendo até o início deste século. Neste período os municípios ainda não estão consolidados institucionalmente, assumindo os governos estaduais a concessão e a encampação dos serviços prestados pela iniciativa privada. Essa experiência não obteve resultados satisfatórios, principalmente quanto à expansão das redes.

A **terceira fase**, se caracteriza através da assunção pelo Estado dos serviços de saneamento, a partir do rompimento das concessões à iniciativa privada. Este período se estende até a década de 40, aproximadamente. A má qualidade dos serviços prestados pelas empresas privadas estava gerando grandes manifestações levando à encampação das mesmas que ocorre majoritariamente até o início dos anos 10.

A **quarta fase** é marcada pela busca de autonomia dos serviços. Esta fase ocorre na década de 50, quando são criados os serviços autônomos de água e esgotos pelo Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) e alguns departamentos estaduais de saneamento, bem como mecanismos de financiamento, através de fundos estaduais e empréstimos à bancos estaduais e federais. Nesta fase foi criado também o primeiro mecanismo para financiamento do setor saneamento do Brasil, através do Plano de Financiamento de Serviços Municipais de Abastecimento de água, durante o Segundo Governo Vargas. A participação de órgãos federais neste período também fomentou o desenvolvimento do setor.

A **quinta fase** é caracterizada pela busca de uma autonomia ainda maior, através de um modelo de gestão empresarial, que se implanta sob a forma de companhias mistas, principalmente a nível estadual. Este processo é típico da década de 60. A autarquização

dos serviços também progrediu neste período, reduzindo bastante a participação da administração direta como forma de organização nestes serviços.

A **sexta fase** tem o marco inicial com o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), em 1971 e se estende até 1990. O PLANASA incorporou os valores que estavam se consolidando desde a década de 50, como a autonomia dos serviços, a auto-sustentação tarifária, o financiamento com recursos retornáveis, e a gestão através das companhias de saneamento. Uma característica marcante neste modelo é a grande canalização dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o aumento na cobertura dos serviços de abastecimento de água, a pouca elevação dos índices de esgotamento sanitário, a exclusão de outras ações de saneamento e a centralização autoritária nas companhias estaduais, excluindo o poder local de qualquer participação no processo decisório.

A **sétima fase** se caracteriza pelo retorno das concessões privadas dos serviços de água e esgotos na década de 90. Um aspecto relevante deste período também é a polarização entre o fortalecimento da autonomia do município enquanto titular dos serviços de saneamento, após o esgotamento do modelo das companhias estaduais e as concessões privadas. Este último período tem com marca a primeira concessão completa dos serviços de água e esgoto para uma empresa privada, no município de Limeira em 1994. No entanto esta fase não está consolidada. Aponta claramente para uma tendência de ampliação das concessões, no entanto, ainda não está definida em forma, e que amplitude e impactos terá.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Desde o descobrimento do Brasil até o século XVIII, as ações de saneamento desenvolvidas pelo Estado diziam respeito, sobretudo à drenagem, e em menor escala, ao abastecimento de água. Eram construídas fontes e chafarizes. As demais ações de saneamento como remoção de dejetos e do lixo eram resolvidas individualmente. A pequena concentração da população e a maior facilidade de acesso a fontes naturais de abastecimento de água e locais para destino dos resíduos, viabilizava a solução individual como satisfatória nas cidades em formação. As necessidades para o abastecimento de água eram supridas com o transporte manual ou em lombo de animais, nos córregos ou rios mais próximos, nas fontes, ou ainda, em poços escavados. As águas servidas eram lançadas nas ruas, assim como o lixo. Não haviam banheiros nas casas, apenas um pequeno cômodo chamado de quarto das bilhas ou quarto dos potes, onde se localizavam os tonéis ou barris destinados ao armazenamento dos resíduos. Algumas câmaras de vereadores como as de Recife e do Rio de Janeiro, chegaram a emitir atos obrigando as pessoas a gritarem “Água vai!” antes de lançarem seus dejetos pela janela para não atingir os desavisados. Num momento posterior, os escravos - quem os possuía - faziam o transporte das imundícies das casas através dos barris carregados sobre a cabeça, para jogá-las no mar ou em local ermo. Estes escravos eram chamados de tigres. Em outros casos haviam pessoas informais ou pessoas pagas para fazer os transporte de dejetos. Portanto, os que nada tinham se desfaziam dos resíduos nas proximidades de suas moradias, estando mais sujeitos a riscos.

As primeiras obras de grande porte realizadas pela engenharia sanitária no Brasil datam do século XVII, não foram realizadas pela Coroa Portuguesa e sim pelos holandeses, quando da invasão. Os holandeses se destacavam nas obras de hidráulica e quando da chegada ao Brasil de Maurício de Nassau, em 1636, acompanharam-no vários técnicos em hidráulica. Em Recife, no período 1637 a 1644 foram realizadas as primeiras obras hidráulicas, que incluíam drenagem, dessecamento de terras, construção de diques, canais e ancoradouros. No Brasil, a administração portuguesa considerava a obtenção e

distribuição de água atribuição exclusiva de cada vila. Nas atividades econômicas cuja produção necessitava água, como no caso do açúcar era criada infra-estrutura específica, como por exemplo o transporte de água para as rodas dos engenhos.

No período colonial, as principais obras de abastecimento de água foram os aquedutos e chafarizes públicos. O primeiro sistema construído em 1723 na cidade do Rio de Janeiro fazia a adução do rio Carioca e sua distribuição, inicialmente, no chafariz do Largo da Carioca. Nessa mesma cidade foram construídos vários outros chafarizes até a construção da rede para abastecimento domiciliar. Na cidade de São Paulo, o primeiro chafariz público foi construído em 1744. A obra foi realizada pelos franciscanos, com financiamento parcial através de recursos autorizados pela Câmara Municipal. Foi construído um chafariz interno ao convento e outro externo para o público. Em Ouro Preto, no auge da exploração do ouro, entre 1720 e 1740 construíram-se inúmeros chafarizes, sendo a maioria através da Câmara Municipal.

Entre 1852 e 1870, realizaram-se gigantescas obras públicas em Paris, tanto para água quanto para esgotos. Em todos os países o abastecimento de água e serviços de esgotos passam a ser encargos do Estado. O Rio de Janeiro foi a quinta cidade do mundo e a segunda capital, a contar com um sistema de esgotos moderno, em 1864. Londres, em 1815, foi a primeira cidade a coletar seus esgotos, quando foi permitida a destinação das imundícies domésticas na rede de drenagem pluvial.

Também no Brasil foi na primeira metade do século passado que realmente tomou impulso a constituição dos serviços de água e esgoto. A constituição dos serviços de água e esgoto se deu através de concessões e não sob a forma de administração direta. As concessões foram realizadas pelas províncias à companhias privadas, em sua maioria estrangeiras e entre estas, principalmente as inglesas. Vários fatores contribuíram para opção por esta forma de gestão adotada. Um fator relevante era a insipiência do aparelho estatal naquela época. Os governos das províncias e os municípios não tinham aparato técnico-administrativo para implementar as ações demandadas pela população. O próprio estágio de desenvolvimento tecnológico brasileiro era pueril, enquanto a Inglaterra estava na vanguarda da tecnologia em engenharia sanitária do mundo. O saneamento estava intrinsecamente associado ao desenvolvimento e à viabilização do estabelecimento das relações de produção. A Inglaterra com o domínio da tecnologia e como potência mercantilista, investia recursos, na forma de empréstimos, não só na produção de bens, mas também na infra-estrutura para viabilizá-la. O primeiro ato legal para a concessão de serviços pelo Estado à iniciativa privada no Brasil diz respeito às estradas de ferro. Foi em 1835, quando um decreto autorizava o Governo a conceder privilégio, pelo prazo de 40 anos, a uma ou mais companhias que fizessem estradas de ferro, do Rio de Janeiro para Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia.(Johnson, 1996)

Só a partir do segundo quartil do século XIX é que começaram a ser construídos os primeiros serviços para a adução e distribuição de água e de chafarizes. O primeiro contrato foi assinado com a Companhia de Queimados e previu a construção de 12 chafarizes em Salvador. Em Recife, em 1837, uma lei provincial autorizava ao presidente da Província a contratar o fornecimento de água potável com uma ou mais pessoas que formassem uma companhia. A viabilidade desta companhia seria garantida pelo sistema do privilégio, definido na Lei e consistia em que a exploração dos serviços seria em caráter exclusivo durante determinado tempo, contado a partir da inauguração dos mesmos, cabendo ao governo a fiscalização da boa execução, tudo regido por contrato próprio.

No Rio de Janeiro, lei de 1853 autorizou o imperador D.Pedro II a contratar a execução do serviço de limpeza das casas da cidade e do esgoto das águas pluviais, com João Frederico Russel ou qualquer outro. No entanto não foi assinado contrato naquele momento. Dois anos depois, forçados pela epidemia de cólera, iniciada em 1855, o projeto foi retomado. Em 1857 foi então assinado contrato com Russel e outro sócio para a

execução da rede de drenagem. No entanto os contratantes prorrogaram os prazos para início das obras até que, em maio de 1863, transferiram o contrato para a The Rio de Janeiro City Improvements Company Limited, concessionária inglesa constituída em 1862. A City teve suas primeiras obras inauguradas em 1864, adotando o sistema misto inglês (rede de esgotos e águas pluviais na mesma tubulação) . Esta concessão durou até 1947, tendo sido a mais duradoura concessão à iniciativa privada de serviços de saneamento no Brasil.

Curiosamente, a rede de distribuição de água do Rio de Janeiro teve sua construção iniciada após a rede de esgotos, em 1876. Foi contratado o Eng. Antônio Gabrielli para a construção da rede de distribuição, concluída em 1878, e que contava com 8334 prédios ligados à rede - pouco mais de 10 % da cidade. Naquele momento não foi constituído um serviço para administrar o sistema de água do Rio de Janeiro, a Inspetoria Geral de Obras Públicas do município da Corte ficou responsável pelo sistema.

A expansão dos serviços de saneamento sob o regime de concessão à iniciativa privada até o final do século passado foi considerável. Mas, na virada do século, o número de cidades com redes de água e esgotos era ainda muito pequeno, como se pode ver na tabela 1 abaixo:

Tabela 1 - Número de cidades com redes de água e esgotos no Brasil, no período entre 1890/1930

Ano	Cidades com rede de água	Cidades com rede de esgoto
1890	31	4 (RJ, SP, Recife e Campos)
1900	57	16
1910	186	48
1920	284	126
1930	344	150

Fonte: Costa, André M., 1994

Ainda no final do século passado e início deste, a partir da insatisfação com os serviços prestados pelas concessionárias, o Estado passou paulatinamente a encampar os serviços, não só de saneamento, como também outros serviços de infra-estrutura. A forma como se deu a encampação destes serviços de saneamento variou no tempo, de acordo com o estágio de desenvolvimento desses serviços, das pressões exercidas pela população e da capacidade do Estado em assumi-los, mas em sua maioria, ocorreram no final do século passado e início deste.

Os serviços encampados ou criados a partir de então constituíram-se sob a forma de administração direta sejam como diretorias, inspetorias, repartições, no âmbito estadual, municipal ou mesmo federal. Os serviços encampados que pertenciam ao nível estadual continuaram a sê-lo, como a maioria das capitais. A Constituição Republicana de 1891 não delimitava com clareza a competência do município quanto aos serviços públicos, apenas refere-se que a organização dos estados deve assegurar “a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite o seu peculiar interesse”. (art.68) No Rio de Janeiro não houve concessão dos serviços de saneamento à iniciativa privada, apenas contratadas as obras para a construção dos sistemas, sendo estes administrados por sucessiva repartições de obras públicas. Em 1910, foi constituída a repartição de Águas e Esgotos e Obras Públicas, sofrendo inúmeras transformações até a década de 60. Os serviços de esgotos do Rio de Janeiro, explorados pela City desde 1863, continuaram até 1947 com esta

concessionária. Porém, com a redução gradativa da abrangência dos serviços prestados pela City, em 1934, o Serviço de Águas e Esgotos - SAE da capital Federal foi autorizado a construir rede coletora nas áreas onde a City não operava.

Em fins do século passado o Brasil passou por um processo de transformações no caráter das relações de produção, subordinadas à sua inserção no mercado internacional. Foram necessárias políticas sociais para as regiões que concentravam a produção e a força de trabalho. Essas regiões eram predominantemente o planalto paulista com o deslocamento da produção de café para esta região, o Rio de Janeiro e os centros urbanos de São Paulo, onde se localizava a produção industrial e manufaturada. No início deste século, a criação de serviços de saúde não objetivava o atendimento de toda a população, mas sim preservar a capacidade produtiva de segmentos sociais. A intervenção da saúde pública estava neste momento bastante articulada à inserção da economia brasileira no quadro do capitalismo mundial. As ações visavam criar condições básicas nas cidades portuárias, atuando contra enfermidades específicas (como a peste, varíola e febre amarela) e intervindo sobre o espaço urbano e o dia-a-dia de seus habitantes. Data deste período inclusive o conceito de polícia sanitária.

A saúde pública passou a intervir rigorosamente através de portarias, editais e relatórios da Inspetoria Geral de Higiene e pareceres da Academia Imperial de Medicina. Pereira Passos, instituído de poderes excepcionais interveio diretamente na vida da cidade, através de leis especiais que proibiam a circulação de mendigos, regulavam o comércio, etc.. Criou também o serviço de turmas que percorriam as ruas da cidade acompanhados de carroções de limpeza pública.

Em fins do século passado o Brasil entrou numa nova e extraordinária fase no saneamento . Foi neste período que surgiu o pai da engenharia sanitária nacional, Saturnino de Brito, que atuou no saneamento brasileiro de 1893 a 1929, quando veio a falecer. A partir deste período, embora predominasse a organização de serviços vinculados à administração direta, com todos os seus entraves, houve um grande avanço da Engenharia Sanitária brasileira. Entre 1890 e 1930, foram criados novos serviços de saneamento, levando a um incremento de quase dez vezes no número de cidades com abastecimento de água, num processo marcado pelo trabalho de Saturnino de Brito.

Em 1920 foi criado por Carlos Chagas, o Departamento Nacional de Saúde Pública (DNSP) , ampliando, portanto, a atuação da esfera federal a todo o território brasileiro. Entre as atribuições de um órgão nacional , a Liga Pró-Saneamento defendia que figurassem os serviços de abastecimento de água , esgotos e engenharia sanitária.

Ainda em 1920, além das atividades de saneamento, o setor saúde passou a assumir a responsabilidade pelos serviços de esgotos da capital federal. A Inspetoria de Esgotos desta cidade, criada em 1915, até então subordinada ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas foi transferida para o ministério da Justiça e Negócios do Interior, onde ficou subordinada ao Departamento Nacional de Saúde Pública. A função deste órgão era de fiscalização da The Rio de Janeiro City Improvements Company Limited, a City, enquanto a Repartição de Águas e Obras Públicas, responsável pelo serviço de água, mantinha-se subordinada ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas. Em 1924, foi criada a Inspetoria de Águas e Esgotos (IAE), subordinada ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, responsável pelos serviços de água e esgotos do Distrito Federal, inclusive assumindo a função de órgão fiscalizador da City.

A década de 30 trouxe para alguns estados, uma nova estrutura administrativa para os serviços de saneamento : a criação dos departamentos, de âmbito estadual e federal, sob

a forma de administração centralizada. Um exemplo desse tipo de estrutura foi a criação do Departamento das Municipalidades do Estado de São Paulo - DM, responsável por ações de saneamento no interior do estado. Uma característica desse órgão foi a de apenas construir os sistemas, repassando-as para a administração municipal. Os órgãos federais criados a partir da década de 40, como o Departamento Nacional de Obras de Saneamento - DNOS¹, Departamento Nacional de Endemias Rurais - DNERu², SESP, e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, tinham a prática de construir os sistemas e os entregarem às municipalidades. Esta prática se mostrou inadequada pois esses órgãos não mantinham assistência técnica, o que invariavelmente levava os sistemas a se deteriorarem. Este fato levou o SESP a desenvolver os Serviços Autônomos de Água e Esgotos, o que será comentado adiante.

Uma grande conquista ocorrida ainda na década de 30 foi o Código de Águas, criado em 1934, e vige até hoje, com uma série de leis adicionais. Este código representou também os primeiros instrumentos de controle do uso dos recursos hídricos no Brasil, que é a base para a gestão pública do setor saneamento, sobretudo quanto ao abastecimento de água para as cidades. Um outro ato legal muito importante para o setor saneamento foi definido pela Constituição de 1934. Pela primeira vez, apareceu a competência municipal para a organização dos serviços de caráter local. Contudo, não foram encontrados referências aos instrumentos legais que refletissem essa competência, ou seja, o contrato de concessão, ou lei municipal autorizando a concessão de serviços ao estado, união ou iniciativa privada. Apesar do referido no texto constitucional, não havia, pelos municípios, concessão expressa da gestão dos serviços, pelo menos para a maioria dos municípios. A Constituição de 1937 confirmou a autonomia municipal para a organização dos serviços públicos de caráter local, competência que permaneceu nas constituições seguintes. Um outro instrumento muito utilizado, pelo Estado no Brasil para gerir serviços públicos, não apenas no setor saneamento foram as comissões. Formavam-se comissões a fim de suprir as deficiências do aparelho estatal. Estas comissões podiam ter um caráter consultivo, mas em muitos casos, executavam ações em saneamento.

Em 1942 é criado o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), órgão do ministério de Educação e Saúde. O SESP em sua origem esteve subordinado diretamente ao Ministro e não ao DNS, como se poderia esperar. O SESP desenvolvia principalmente ações de

¹ O DNOS nasceu a partir da intervenção do governo federal na Baixada Fluminense, Rio de Janeiro, para controle de enchentes e drenagem das áreas alagadas, com o intuito de combater a malária e tornar aquela região atraente ao desenvolvimento econômico. Até a década de 30 a Baixada fluminense era um enorme alagado, um pântano, com uma prevalência muito grande de malária, com vastas áreas inundadas, impedindo o assentamento humano e o desenvolvimento econômico. Os resultados das ações foram muito bons, nos quais a correção de rios, com a desobstrução de 3800 km, contribuíram para a redução de malária, devido a diminuição de alagadiços e o conseqüente controle dos anofelinos. O DNOS teve grande participação no saneamento básico no período de 1962 a 1967, quando foi o órgão responsável pela política nacional de saneamento. Mas, a dependência de recursos orçamentários federais, a criação do FISANE, no BNH em 1967 e do PLANASA em 1971, foi diminuída a importância política do DNOS, bem como o ritmo de construção de sistemas de água por falta de dotação. A partir de então o DNOS passou a atuar principalmente na drenagem e no controle de enchentes.

² O Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERu) foi criado em 1956 substituindo e agregando os antigos Serviços Nacionais de malária, Peste e Febre Amarela. O órgão continha em sua estrutura organizacional a Seção de Engenharia Sanitária para atuar destacadamente na esquistossomose onde o saneamento assume a maior prioridade.

saneamento e assistência médica. Sua criação e sua continuidade representaram um movimento contraditório em relação à forma hegemônica de atuar sobre o processo saúde-doença.

A fundação SESP, originariamente SESP, foi criada em 1942 com o intuito de dar condições de salubridade a regiões produtoras de insumos a serem utilizados na II Guerra. Em março de 1942, foi realizado pelo Brasil e EUA um acordo de saúde e saneamento, em que o presidente autorizou o Ministro da Saúde a desenvolver um serviço de cooperação com aquele país. O SESP foi formado por um grupo de veteranos da Fundação Rockfeller, que atuaram no serviço de malária do nordeste, na extinção do *Anopheles gambiae*, mosquito transmissor da malária.

As atribuições legais do SESP eram:

1. Saneamento do vale do Amazonas
2. Preparo de profissionais para trabalhos de saúde pública
3. A colaboração com o Serviço Nacional de Lepre.

O caráter especial do SESP permitiu considerável autonomia para gerir recursos, admitir, demitir, transferir e treinar pessoal, ter uma política salarial própria, independentemente do Ministério da Educação e Saúde. Estes aspectos geraram conflitos com o sistema de saúde, provocando reação do Departamento Nacional de Saúde, face ao paralelismo de ações.

Em 1943, interesses econômicos determinaram a necessidade de manutenção de infraestrutura nas zonas de extrações minerais e o SESP passou a atuar em Goiás. No mesmo ano acordo semelhante levou o SESP ao Vale do Rio Doce. A história da SESP pode ser dividida em três fases: fase inicial, que vai de 1942 a 1949, a fase nacional de 1950 a 1960 e a fase a partir de sua transformação em fundação até fins dos anos 80.

As principais ações de saneamento desenvolvidas pela SESP foram :

- Abastecimento e tratamento de água - soluções coletivas e individuais (tecnologias convencionais e de baixo custo);
- Esgotamento sanitário e destino dos dejetos - soluções coletivas e individuais (tecnologias convencionais e de baixo custo);
- Melhoria da habitação;
- Melhorias sanitárias domiciliares;
- Melhoria da habitação rural para controle da doença de chagas;
- Saúde ocupacional;

3. AUTARQUIAS - A BUSCA DA AUTONOMIA NOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO .

A administração centralizada dos serviços de saneamento trouxe bastante críticas dos profissionais do setor. Essas críticas se concentravam em alguns aspectos que limitavam a liberdade de ação desses serviços. Reconhecia-se a impraticabilidade de gerir atividades de caráter industrial, como são os serviços de água e esgotos, através de

repartições públicas (administrações centralizadas) e , portanto, presas a um sistema burocratizado, inflexível e muito permeável a ingerências políticas.

Identificava-se a falta de autonomia como um dos piores males da administração direta, pois deve obedecer à normas administrativas que tiram a autoridade e responsabilidade do município. Outros aspectos negativos deste tipo de gestão seriam quanto à ausência de arrecadação própria, nem tesouraria. E a dependência de recursos financeiros e orçamentários efetuados em órgãos externos. A alternativa buscada naquele momento foi a constituição de órgãos de natureza autárquica, que possibilitaria a autonomia desejada, tanto administrativa, quanto financeira aos serviços de saneamento.

As primeiras autarquias a se constituírem, no setor saneamento datam de meados da década de 40, mas é na década de 50 que tomam impulso. O Estado de Pernambuco foi pioneiro neste modelo, criando o Departamento de Saneamento do Estado - DSE, como entidade autárquica.

A SESP/FSESP passou a desenvolver este modelo de gestão para os serviços que criava, mantendo vínculo com os Serviços Autônomos de Água e Esgotos (SAAE's) através de convênio com as prefeituras para administração dos mesmos ou para prestação de assistência técnica. Dessa forma, pioneira na criação de autarquias municipais, a SESP criou centenas de SAAE's e construiu em torno de 1500 sistemas de abastecimento de água no Brasil.

Em 1952 foi lançado o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), que antecedeu ao Programa de Metas, mas no entanto não foi levado adiante. Porém este plano estimulou a criação do primeiro plano nacional de saneamento , lançado em 1953.

O primeiro plano nacional de financiamento para abastecimento de água

Os financiamentos existentes até então para o setor saneamento eram dispersos e pulverizados. Geralmente, eram aplicados recursos orçamentários, sendo os recursos retornáveis utilizados em apenas alguns estados. A nível do governo federal, havia uma multiplicidade de órgãos e uma total falta de política global para o setor. Foi neste contexto que formulou-se o primeiro plano em saneamento para o Brasil, em 1953.

Alguns autores se referem ainda a empréstimos realizados por municípios junto às Caixas Econômicas Federais, anterior ao plano nacional de 1953. Teriam obtido empréstimos 200 municípios, de 13 estados e do Distrito Federal, com taxas de juros de 7 a 12% ao ano.

Em julho de 1953 foi lançado o plano de financiamento de serviços municipais de abastecimento de água, cujas prioridades foram definidas em primeiro lugar para os municípios que não possuíam sistemas de abastecimento de água e numa segunda etapa, para as ampliações dos sistemas existentes. Este plano só contemplava, inicialmente, cidades com população inferior a 50.000 habitantes no curso do ano 1950. A execução do plano ficou a cargo de várias entidades de acordo com a organização já existente no município. Nos locais onde atuava o SESP, seria dado o reforço financeiro a este órgão. Onde havia departamentos estaduais, estes fariam os projetos. Nos locais em que não havia nada, as obras seriam contratadas, ou a cargo dos departamentos estaduais de saúde, delegacias de saúde, etc.. O Plano previa investimentos de Cr\$ 800 milhões , no período de 1953 a 1955, anualmente. Os órgãos financiadores foram: Caixas Econômicas Federais (Cr\$ 200 milhões), Banco nacional de Desenvolvimento - BNDE (Cr\$ 100 milhões) , Tesouro Nacional, via BNDE (Cr\$ 300 milhões) e Companhias de Seguros Privados e capitalização, via BNDE (Cr\$ 200 milhões). O financiamento para cada

município seria de no máximo Cr\$ 5 milhões, a juros de 8% e prazo de 15 anos ou juros de 9% e prazo de 20 anos. Como garantia, seria entregue pelas prefeituras, 50% das respectivas quotas-partes do imposto sobre a renda devida a cada município.

A partir das falhas detectadas neste plano, foi formulado um outro, considerando os seguintes aspectos: a) planejamento a longo prazo e b) início em ritmo lento e aceleração à medida em que as condições nacionais o permitissem.

4. AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

O saneamento como uma política social e de relevância para a saúde e o meio ambiente, tem uma característica que o distingue das políticas de saúde e educação, por exemplo, que é a receita tarifária. Isto pode proporcionar aos serviços autonomia financeira para a gestão, enquanto as demais ações dependem exclusivamente de recursos orçamentários. Os serviços de drenagem por exemplo, são em tese, cobertos por taxas embutidas no Imposto Predial e territorial Urbano - IPTU, ficando na dependência de repasse do prefeito. O problema da tarifa nos serviços de saneamento até a década de 50, salvo exceções, era relegada a um plano secundário, apesar da sua importância para a qualidade dos serviços. As tarifas, (na verdade eram mais utilizadas as taxas) eram geralmente insuficientes para o custeio da operação e manutenção, seja por uso político, por desvio para cobrir outros setores dos municípios ou por preocupação sanitária e social, prejudicando economicamente os serviços. Nestes casos, a solução era subvenção ou as arrecadações indiretas. As melhorias necessárias nos sistemas e serviços só se faziam em situações de emergência, como já denunciara Saturnino de Brito no início do século. Em quase todos os casos, havia necessidade de se utilizar verbas orçamentárias e ainda taxas indiretas, como as taxas de melhorias, para cobrirem-se os déficit.

Já na década de 50 vários serviços utilizavam as taxas progressivas, como os SAAE's administrados pela SESP, mesmo outros serviços autônomos no estado de São Paulo, como São José dos Campos. Estes municípios com a utilização da taxa progressiva para custeio apenas da operação e manutenção ou ainda da depreciação e amortização dos investimentos, permitiam que o município fosse auto-sustentável nos serviços de saneamento

Mas foi na década de 60 que ocorreu grandes transformações tanto a nível de financiamento quanto a nível de gestão em saneamento básico, consolidando as propostas já esboçadas na década anterior e que iriam desembocar no PLANASA, em 1971.

Na busca pela autonomia dos serviços de saneamento, um novo passo foi dado no sentido de auferir maior flexibilidade a estes serviços, equiparando-os a empresas privadas: a constituição das sociedades de economias mistas - SEM. Este seria o novo modelo de organização jurídica que começava a se incorporar ao setor de saneamento, mas onde a gestão, regulação e execução, permanecia com o Estado, não sendo repassada ao setor privado, como ocorreu no século passado e ainda ocorria em outros setores do Brasil, como o setor elétrico. O primeiro serviço de saneamento sob a forma de SEM no Brasil foi criado ainda na década de 50. Foi o Saneamento de Campina Grande S. A. - SANESA, que teve sua criação autorizada por lei municipal em 1955, ficando vinculada à Prefeitura. Mas é com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE em 1959, do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID neste mesmo ano e de mecanismos de financiamento implementados pelo Governo Federal a partir de 1965 que tomou impulso a constituição desta forma de organização dos serviços.

O mecanismo utilizado pela SUDENE para desenvolver as ações de abastecimento de água e esgotos, se deu através da constituição de uma concessionária sob seu controle e o incentivo aos estados a criarem companhias estaduais de saneamento básico (CESB).

Em 1962 foi criada a primeira CESB no Brasil, em Alagoas, a CASAL. Nesta mesma época constitui-se a CAENE - Companhias de Águas e esgotos do Nordeste, como subsidiária da SUDENE.

A SUDENE tinha uma restrição muito grande de repassar recursos diretamente aos municípios, preferindo repassá-los aos órgãos estaduais. A avaliação, na época era a de que os municípios não tinham capacidade de administrar os serviços. Daí a preferência pelos órgãos estaduais ou pela concessão diretamente à CAENE. Por este motivo a CAENE não atuou como órgão de assistência técnica, pois avaliou-se que os municípios não conseguiriam administrar os serviços a contento, mesmo com apoio técnico.

O quadro 1 resume as transformações ocorridas na constituição de órgãos estaduais de água e esgotos. Na análise do quadro, pode-se perceber que mesmo tendo havido mudanças posteriores à constituição das primeiras CESB, apenas quatro estados não dispunham deste tipo de órgão antes de 1971, quando da criação do PLANASA (AC, BA, MT, SC) . Em 10 estados houveram CESB constituídas antes do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) no Banco nacional da Habitação (BNH) em 1968, enquanto em outros 13 estados tivemos estes órgãos constituídos entre 68 e 70, caracterizando a influência do BNH nas políticas do setor.

No momento anterior a atuação do BNH em saneamento básico, ou seja em 1967, já havia um vasto acervo de experiência de gestão, com vários arranjos institucionais. A gestão estadual, já tinha participação importante no setor.

No período anterior à década de 50, o Estado financiava com recursos orçamentários vários órgãos da administração direta ou indireta. Apenas no Governo Federal havia cerca de 17 órgãos que investiam em saneamento recursos quase sempre sem retorno. A crítica a este mecanismo, que levava à restrição do atendimento à demanda, oriunda pelo menos desde a década de 40, foi reforçado e implementado por organismos que possivelmente tinham abordagens diferenciadas do problema, como a SUDENE e o BID.

Quadro 1 - Evolução das Companhias Estaduais de Água e Esgoto.

Unidade Federativa	NOME (Sigla)	Data Criação	Observação
RR	CAER	1969	
AP	CAESA	1969	
AM	COSAMA	1970	
PA	COSANPA	21.12.70	
RO	CAERD	1969	
AC	SANACRE	1971	
TO	SANEATINS	1990	Após a criação do Estado
MA	CAEMA	29.07.1966	Cia. De Saneamento de São Luiz existia paralelamente à CAEMA, sendo incorporada em 1971
PI	AGESPISA	1964	
CE	CAGECE	20.07.1971	
RN	CAERN	26.06.1969	
PB	CAGEPA	31.12.1966	SANESA(1959) e SANECAP(1966), subsidiárias, sendo incorporadas em 27.06.72
PE	COMPESA	29.07.1971	SANER (1968) e SANEPE (1968), subsidiárias incorporadas em 1973
AL	CASAL	01.12.1962	
SE	DESO	01.03.1970	
BA	EMBASA	22.06.1971	COMAE(1972), COSEB(1971) e CERB(1972) incorporadas posteriormente
GO	SANEAGO	13.09.1967	
MT	SANEMAT	03.08.1976	
MS	SANESUL	1979	Após desmembramento do MT
DF	CAESB	08.04.1969	
MG	COPASA	1974	Incorporação da COMAG(1963)
ES	CESAN	1967	
RJ	CEDAE	1975	Após a fusão RJ/Guanabara, incorporação da CEDAG(1965), ESAG(1972) e da SANERJ(1972).
SP	SABESP	29.07.1973	Incorporação da COMASP(1968) e SANESP(1970), absorção do patrimônio da SAEC(1970) e parte da SBS(1968), SANEVALE(1972) E FESB(1968, que prestaram serviços à SABESP até 1975, sendo então incorporadas
PR	SANEPAR	23.01.1963	
SC	CASAN	02.07.1971	
RS	CORSAN	21.12.1965	

Fonte: Costa, André M. , 1994

Os empréstimos do BID para saneamento foram iniciados em 1961, para a cidade de Arequipa no Perú, no valor de US\$ 4 milhões. No Brasil, estes investimentos também se iniciaram em 1961, sendo o primeiro empréstimo realizado para ampliação do sistema de abastecimento de água de Salvador. Em 1962, foram realizados empréstimos para a Superintendência de Urbanização e Saneamento - SURSAN, do Rio de Janeiro, sendo este o maior empréstimo para saneamento do Brasil da década de 60. Foram realizados quatro empréstimos no valor de US\$ 36 milhões para a ampliação da adutora do Guandu e outro de US\$ 11 milhões para esgotamento sanitário na zona norte do Rio. Uma mudança significativa ocorrida na SURSAN, foi na cobrança de tarifa. A SURSAN até então cobrava taxa d'água de valor ínfimo, mas por exigência do contrato, mudou-se toda a sua estrutura, passando a cobrar tarifa que cobrisse os custos reais, de tal forma que se obtivesse a auto-sustentação dos serviços de água e esgotos. A arrecadação prevista deveria cobrir os custos de operação, manutenção, expansão dos serviços e a amortização dos empréstimos.

O Governo Federal a partir de 64 passou a intervir diretamente nas políticas do setor. O PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo - propôs para as cidades de mais de 20 mil habitantes:

1. Programa Nacional de Abastecimento de Água, com o objetivo de abastecer no fim do decênio 70% da população urbana;
2. Programa Nacional de Esgotos Sanitários, com o objetivo de atender, no ano de 1973 aproximadamente 30 % da população prevista para a época.

Em julho de 1966, foi firmado acordo BID/SESP, num valor total de US\$ 27 milhões, no qual US\$ 12,5 milhões foram do banco e o restante contrapartida brasileira. Este financiamento objetivou implementar o Programa de Pequenas Comunidades, com populações entre 5 e 40 mil habitantes. Neste programa foram beneficiadas 91 comunidades em 14 estados brasileiros, atendendo a 835.173 habitantes.

O Plano decenal de desenvolvimento econômico e social, para o período de 1967/1976 diagnosticou detalhadamente o setor saneamento, sugeriu alocação de recursos e de programação de investimentos a mais longo prazo. Este plano dividiu as cidades em três grupos, com expectativas de coberturas diferenciadas às populações urbanas, por porte das cidades agrupadas em grandes, médias e pequenas. Na média foi definido se passaria de uma cobertura de abastecimento de água de 40% em 1967 para 66% da população urbana em 1976.

Em abril de 1965 foi criado o Grupo Executivo do Fundo Nacional de Financiamento para Abastecimento de água - GEF, no Ministério de Viação e Obras - MVO, coordenado pelo DNOS, para criar um projeto de financiamento por empréstimo em abastecimento de água. No GEF, parece estar a origem do PLANASA. A partir da nova perspectiva de financiamento do GEF - somando-se às iniciativas do BID e da SUDENE - vários municípios passaram a constituir serviços com autonomia, sobretudo sob a forma autárquica.

A nível federal, a partir do fundo nacional proposto nas Diretrizes do governo, ainda em 1967 foi criado o fundo de financiamento para saneamento - FISANE, entregue à administração do BNH, incluindo inclusive financiamentos aos setores de drenagem, controle de inundação e irrigação. Através do FISANE, sob o ponto de vista do BNH "os usuários dos serviços passam a pagar o preço justo do benefício que usufruem ou, em outras palavras, o abastecimento de água passava a ser executado através da mecânica

do auto-financiamento o mecanismo proposto ampara-se na adoção de tarifas capazes de assegurar o reembolso do investimento...”

Com a criação do FISANE foi transferida a gestão financeira (e também política) de um órgão executivo - DNOS - para um órgão financeiro - o Banco Nacional da habitação (BNH) . O BNH incorporou todos os compromissos assumidos pelo GEF, complementando suas ações. Ao fazer esta opção o Governo Federal excluiu do processo decisório do setor saneamento os demais órgãos que atuavam no setor: DNERu, SESP e DNOS. Foi criada uma Superintendência no BNH para o setor e instituído o programa de financiamento para o saneamento - FINANSA, em que foram definidos os critérios para os empréstimos, os agentes financeiros e os órgãos promotores. Em fevereiro de 1968 o BNH passou a estimular a criação de fundos intermunicipais, estaduais e regionais para o financiamento do saneamento . Alguns deles já haviam sido criados e outros foram criados em seguida. Estes fundos deram origem a criação dos Fundos de Financiamento para Água e Esgotos - FAE, a nível de cada estado. E ainda em setembro de 1968 foi instituído o Sistema Financeiro do Saneamento - SFS, que passou a ser o instrumento de financiamento do setor, e que, apesar de algumas alterações, está em vigor até hoje.

Em 1969, o BNH foi autorizado a utilizar os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) através do SFS. Com isto o financiamento do setor saneamento ganhava uma fonte de recursos até então inédita, que possibilitaria a consecução dos planos e programas, o que não havia sido possível anteriormente. A partir de então, dentro do FINANSA, foram criados vários sub-programas para financiar ações específicas, sendo os dois principais em 1968, o REFINAG, para ações de implantação ou ampliação de sistemas de abastecimento de água e em 1969, foi criado o REFINSEG, para financiar ações de implantação ou ampliação de sistemas de esgotamento sanitário. O Plano de Metas e Bases para a Ação de Governo (1969/1973) definiu as metas que seriam assumidas posteriormente pelo PLANASA, demonstrando de forma inequívoca a assunção pelos dirigentes do setor das diretrizes estabelecidas ao nível do planejamento global do Governo Federal.

5 - A CRIAÇÃO DO PLANASA

As ações em saneamento básico foram definitivamente assumidas pelo Estado brasileiro no decorrer da década de 60. Vários planos e programas foram criados a fim de ampliar as ofertas de serviços sobretudo à população urbana. E à medida em que se instituíram mecanismos de financiamento, o setor criou alternativas de gestão para adequar-se à nova realidade. A base para o lançamento de um plano nacional estavam criadas. Havia um sistema financeiro já instituído, e uma fonte de recursos - o FGTS - capaz de alavancar um plano, numa conjuntura de milagre econômico. Do ponto de vista de gestão a década de 60 tinha sido extremamente rica em experiências e arranjos institucionais. Diversos modelos de órgãos municipais, estaduais e federais possibilitariam arranjos capazes de implementar um plano nacional. Um fator limitante era naquele momento a insuficiência de recursos humanos capazes de dar suporte técnico ao desafio que estava colocado. As condições para a implementação de um plano para o saneamento portanto estavam consolidadas com a criação do BNH, ainda em 1964, que seria o órgão gestor do FGTS, em 65, que viria a ser a fonte principal de recursos, a criação de 1967 do Fundo de Financiamento para o Saneamento - FISANE, primeiro financiamento do setor no BNH e a criação do Sistema Financeiro do Saneamento - SFS, em 1968, que daria estrutura institucional ao PLANASA. Importante salientar é a Reforma Tributária de 65 que, centralizando recursos, enfraqueceu sobremaneira a administração dos municípios, deixando a maioria impossibilitados de caminhar com as próprias pernas, ficando à mercê das benesses do governo federal.

As principais fontes de recursos do SFS foram:

- No âmbito federal, principalmente do BNH, tendo sua origem na poupança privada;
- No âmbito estadual - através dos FAE's, aplicação de recursos tributários de 50% e outros 50% oriundos do BNH;
- No âmbito municipal - contrapartidas aos financiamentos tanto do BNH quanto dos FAE's, geralmente a fundo perdido.

Até 1965 o Sistema Financeiro do Saneamento no BNH financiava tanto órgãos estaduais, quanto os serviços municipais. O PLANASA restringiu o acesso aos recursos do SFS tornando-os exclusivos às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB). Exigiu ainda a unificação dos vários órgãos estaduais em uma única CESB. Com estas medidas os municípios que estavam esvaziados após a Reforma Tributária de 1965, foram forçados a aderir a este plano, passando aos poucos a conceder os serviços às companhias estaduais. Estes municípios perderam a partir daí, qualquer autonomia e poder decisório sobre prioridades para alocação de recursos, definição de tarifas, etc. Nesse período, auge do regime autoritário, pode-se afirmar que as adesões ao PLANASA, não se deram sempre de forma espontânea. A simples exclusão do acesso aos recursos do SFS, era por si só uma ação coercitiva, complementada no plano político com a falta de democracia, levando cerca de $\frac{3}{4}$ dos municípios brasileiros a se filiarem às companhias dos respectivos estados. A justificativa para a exclusão do acesso aos serviços municipais aos recursos do SFS, por parte do BNH foi a viabilização econômica do plano. O paradigma principal do PLANASA foi a auto-sustentação tarifária (cobrir custos de operação, manutenção e amortização dos empréstimos). Antes do PLANASA, o BNH exigia o estudo de viabilidade econômica para os financiamentos, ao nível do município. O PLANASA ao contrário, tinha a viabilidade econômica dos financiamentos exigida a nível do estado, ou seja a nível da CESB. A lógica deste modelo previa que os municípios supostamente deficitários seriam cobertos pelos municípios superavitários. Ou seja, o modelo partiu do pressuposto que grande parcela dos municípios não teria capacidade financeira para serem auto-suficientes via tarifa, enquanto outros seriam, com superávit, capazes de cobrir os custos daquele. Este mecanismo foi chamado de subsídio cruzado e as tarifas cobradas neste modelo eram únicas para todo o estado. Neste modelo segundo a ótica do BNH havia necessidade de excluir o acesso dos recursos do SFS aos serviços municipais para tornar o sistema viável. Caso contrário, segundo o BNH, seria impossível abastecer e servir a população de uma grande quantidade de municípios sobretudo os menores que seriam incapazes de contrair empréstimos, devido à incapacidade de amortiza-los. Três pontos são necessários refletir sobre a viabilidade econômica deste modelo. Em primeiro lugar o paradigma da auto-sustentação tarifária, em segundo o subsídio cruzado e em terceiro está a questão democrática, ou seja, a relação entre a concessionária e o poder concedente e a sociedade.

6. A FASE PÓS PLANASA - DÉCADA DE 90

Há um vácuo institucional criado após a desarticulação do modelo PLANASA, e a ausência de linhas de financiamento. Na década de 90, novas formas de gestão do setor surgem em face deste quadro. Para melhor identificar as variadas formas resultantes das múltiplas experiências que vem sendo levadas a termo, pode-se classificá-las em:

- ✓ reorganização das companhias estaduais
- ✓ concessão de serviços públicos à companhias estaduais
- ✓ concessão de serviços públicos à iniciativa privada
- ✓ articulação entre as esferas de governo
- ✓ estruturação de um marco regulatório

A desarticulação do modelo PLANASA e do SFS foi um longo processo no qual se apresentaram dificuldades financeiras, institucionais e de orientação. Entre 1992 e 1995 alguns estudos possibilitaram a realização de um diagnóstico abrangente do setor. O Projeto de Modernização do Setor Saneamento (IPEA, 1995) apresentou alternativas para o reordenamento do setor, na tentativa de eliminar as ineficiências e maximizar os pontos fortes das empresas. Previu-se também a necessidade de preparar as instituições prestadoras ou não de serviços, para acompanhar as mudanças que estavam se apresentando. Uma destas mudanças, a Lei de Concessões n. 8987 de 13 de fevereiro de 1995, permite que a prerrogativa do poder público sobre as concessões de longo prazo funcione como elemento equilibrador, ao assegurar a continuidade das políticas sociais: o poder público poderá rescindir o contrato de concessão se houver justificativa de que esta é prejudicial à sociedade.

Atualmente, a Secretaria de Política Urbana do Ministério de Planejamento e Orçamento responde pelas diretrizes e pela formulação da política nacional de saneamento. Foram criados alguns programas como : Pró-Saneamento, Prosanear, Prosege, Programa de Qualidade da Água , Programa de Ação Social em Saneamento (PASS) , Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), Programa de Saneamento no Âmbito dos Programas de Redução da Mortalidade na Infância e Comunidade Solidária. A vinculação institucional do setor saneamento ao desenvolvimento urbano possibilita que para este setor, articulado com os de habitação e transporte urbano, sejam destinados recursos do FGTS.

Os novos arranjos institucionais seja a concessão de serviços de saneamento ao setor privado , a municipalização dos serviços , a formação de consórcios ou a formação de empresas regionais, merecem ser avaliados uma vez que são experiências recentes. A questão é inverter a situação deficitária do atendimento em saneamento básico.

- ✓ A adoção de um novo referencial para o setor saneamento implica que as responsabilidades deste setor devam ser compartilhadas entre os três níveis de governo e entre estes e o setor privado. Esta articulação tem-se dado de diversas formas:
- ✓ do governo federal com os municípios, por meio dos programas já descritos,
- ✓ das concessionárias estaduais com os municípios,
- ✓ do âmbito federal com o estadual,
- ✓ entre municípios, viabilizando um consórcio,
- ✓ do âmbito federal com as concessionárias estaduais e o município

O modelo institucional PLANASA implicou a adesão das companhias estaduais de saneamento e foi viabilizado mediante enormes repasses financeiros. Este mecanismo favoreceu o abandono do planejamento a longo prazo. Aliado a isto, o curto prazo de amortização dos investimentos solicitados pelo PLANASA levou as companhias a aumentar as tarifas, a despreocupar-se com os custos, o que induziu vários municípios a consumir a prestação de serviços das companhias a preços mais elevados.

Qualquer reordenamento pretendido pelo setor de saneamento seja no âmbito nacional, estadual ou municipal, deverá contemplar a importância das companhias estaduais que têm um grande peso no que se refere ao alcance da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Nas estratégias de reordenamento montadas pelas companhias estaduais o primeiro passo é abandonar o seu papel de ente regulador e concentrar-se apenas no papel de prestação de serviços³.

³ No modelo Planasa era conveniente tratar apenas com vinte companhias estaduais em vez de conviver com 4000 municípios, o que levou as empresas de saneamento a assumir na prática duas funções incompatíveis: a de regulador do setor saneamento e a prestador de serviços de água e esgotos.

As companhias estaduais tenderam a ajustar-se ao momento de transição do setor saneamento para novas formas de gestão adotando, por exemplo:

- ✓ subconcessão,
- ✓ utilização do sistema BOT⁴
- ✓ terceirização de alguns de seus serviços
- ✓ operação de sistemas contratados,
- ✓ racionalização do seu quadro de pessoal,
- ✓ prestação de assistência técnica remunerada,
- ✓ aumento da receita operacional

A estruturação do poder regulador é de fundamental importância para as concessionárias, pois com regras claras estas podem planejar e executar suas obras e serviços. Tais regras dependem de discussões, pesquisas e estudos coordenados pelo poder regulador, que institui normas e especificações de natureza técnica, financeira e institucional a serem cumpridas pelas concessionárias.

Apesar de haver certa ambigüidade no texto constitucional, a prestação de serviços de saneamento é de competência comum aos três níveis de governo . Esses serviços podem ser executados por entidades públicas ou privadas. O município é o poder concedente, mas a competência municipal pode ser condicionada em face de situações especiais, como as regiões metropolitanas, áreas conurbadas ou outras que vierem a ser definidas na organização regional prevista pela constituição.

O Governo Federal acredita que a implementação de um novo referencial institucional e regulatório permitirá que as relações entre diferentes esferas de governo tenham coerência e que a participação da iniciativa privada no setor se realize em condições satisfatórias para os usuários. A estruturação do marco regulatório servirá como parâmetro para que as concessões de serviços públicos à iniciativa privada atuem consoante as regras do poder público. O poder regulador deve buscar a simetria entre os interesses dos consumidores e dos concessionários, se for o caso, pautando-se pelos princípios da independência, transparência e legitimidade. Deverá também ser o norteador dos planos e das atividades necessárias para que se expanda o atendimento da demanda por serviços de saneamento, com base no interesse da sociedade. Para tanto, o poder regulador deverá regulamentar, controlar e coordenar normas e desempenhos físicos, desempenhos sócio-ambientais e econômico-financeiros.

Considerando, enfim: a necessidade de compatibilizar as diversas normas já existentes para o setor de saneamento; que o processo de avanço das concessões esbarrará na exigência de aparelhar ou criar órgãos de regulação e fiscalização; que existem cerca de 5000 municípios no país, parte deles prestando serviços de saneamento de forma autônoma; que companhias estaduais atuam em diversos estados como concessionárias e, na maioria das vezes equivocadamente assumem funções de poder regulador, o quadro institucional que se apresenta é bastante difícil de ser organizado.

Estão envolvidos no exercício desta função pública o diálogo entre as partes , o disciplinamento da questão tarifária, o estabelecimento das funções do poder concedente, das modalidades possíveis de concessão, dos parâmetros de qualidade e confiabilidade do serviço, a prática sistemática de fiscalização, aspectos jurídicos-legais, o compromisso de realizar investimentos, o papel das empresas internacionais, a rescisão de contrato, os procedimentos contratuais e licitatórios, o risco cambial, o direito de intervenção tanto do

⁴ O sistema BOT - Built, Operate and Transfer - realiza a construção, a operação do sistema construído e a transferência para o poder concedente original, que incorpora o patrimônio após o término da concessão de serviços.

poder concedente como do investidor etc... O principal instrumento para que as três esferas de governo enfrentem esse novo cenário institucional será a capacitação das mesmas.

Embora alguns autores afirmem que não há uma tendência atual do setor para alguma forma de ordenamento institucional acreditamos que, independente do arranjo adotado por alguns municípios, seja administrando de forma direta (departamentos das Prefeituras), seja na formação de autarquias municipais (SAAE'S - Serviço Autônomo de Água e Esgoto), seja na forma de concessão dos serviços, é fundamental a concentração de esforços - e vontade política - na estruturação de um marco regulatório adequando-se à atual conjuntura econômico-financeira do País, quando há uma forte tendência de "fechamento às torneiras" de verba aos municípios e abertura aos empréstimos às grandes empresas privadas nacionais e principalmente aos grupos estrangeiros, caracterizando por vezes uma necessidade dos municípios de conquistar os maiores investimentos, como é sempre o caso das obras de esgotamento sanitário, forçando a utilização da concessão.

CAPÍTULO II - A PROPOSTA DO GOVERNO FEDERAL PARA O REORDENAMENTO INSTITUCIONAL DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

1.SITUAÇÃO INSTITUCIONAL VIGENTE E BASES DO REORDENAMENTO

A diminuição da qualidade dos serviços é um processo que acompanha o esgotamento do esquema financeiro e o esvaziamento da capacidade de coordenação do Estado, que atingiu não só o saneamento mas a maioria das políticas públicas do Brasil.

No caso das políticas de saneamento e de habitação, a incorporação do BNH pela CAIXA tornou ainda mais profundos os efeitos da desestruturação. Aquele era o órgão que obrigava, de fato, o controle operacional sobre os programas financiados pelo SFS.

A degradação institucional mostra desdobramentos sobre as estruturas operacionais e a confiabilidade do serviço, e deteriora a auto-confiança das mesmas equipes técnicas que um dia demonstraram competência na superação dos obstáculos iniciais à consolidação do modelo. Quando as instâncias de prestação dos serviços são atingidas por esta crise de confiança, dificilmente há uma possibilidade de resgate da competência perdida no bojo do mesmo modelo institucional.

Não é possível estabelecer de antemão uma pauta de problemas específicos que devem ser enfrentados para a retomada de uma política eficaz de saneamento no Brasil. Mas o ordenamento institucional que se propõe deverá ser capaz de detectá-los e resolvê-los em toda a sua diversidade e complexidade. Seria ingênuo partir para uma agenda generalizada de ações na linha de capacitação e gestão sem prover instrumentos de detecção, análise e intervenção adequados para uma realidade heterogênea, variável de cidade a cidade.

O ordenamento institucional que o PMSS propõe não pode ser uma mera antítese do PLANASA, como se este representasse sozinho a incorporação de todas as mazelas do Estado autoritário, de seu sucessor e de sua desestruturação. É necessário partir de uma reflexão madura sobre a evolução dos serviços de saneamento no Brasil, ponderando os pontos positivos e negativos do ordenamento institucional vigente à luz das necessidades que hoje se impõe. Em que pese o quadro de dificuldade em que se insere o saneamento, há experiências positivas que devem ser preservadas e valorizadas, tanto no âmbito das companhias estaduais como no dos serviços autônomos municipais, que se consolidaram a despeito de sua marginalização do sistema financeiro nacional.

1.1 - PRINCIPAIS PROBLEMAS DO MODELO VIGENTE

Os principais problemas do modelo vigente⁵ são:

- ✓ duplo papel de regulador e regulado assumido na prática pelas CESB, ao planejar, coordenar, definir padrões dos serviços e operá-los, na quase totalidade das ações estaduais e na maioria das ações municipais (entre os municípios operados);
- ✓ O caráter ambíguo de sua inserção como empresa (atividade econômica) ou como serviço público, a justificar a ineficácia no atendimento social pela condição de empresa e, vice-versa, a ineficiência econômica pela condição de serviço essencial;
- ✓ Ausência de controle social sobre as prioridades e ações das CESBs;
- ✓ Esgotamento das fontes de recursos que tornaram o modelo viável em sua concepção original;
- ✓ Vinculação a padrões tecnológicos normalizados, que tendem a não aproveitar as potencialidades locais;
- ✓ Baixa capacidade de absorver padrões tecnológicos não convencionais e de integrar sistemas comunitários ao conjunto das responsabilidades de prestação do serviço;
- ✓ Ausência de instrumentos de integração com outros componentes do saneamento e com políticas afins com o saneamento, e
- ✓ Ausência de controle social, pressuposto básico na Constituição de 1988.

⁵ O modelo vigente ainda é um resquício do modelo PLANASA. Na ausência de um modelo já definido, estamos vivenciando um vácuo institucional, mas a referência ainda é o modelo PLANASA, aplicado na maioria dos municípios.

1.2 - ASPECTOS POSITIVOS A PRESERVAR

Dentre os principais ganhos do modelo PLANASA destacam-se:

- ✓
- ✓ Capacitação técnica das equipes dos municípios de pequeno porte;
- ✓ Domínio sobre os sistemas de água interligados;
- ✓ Gerenciamento de grandes ofertas de água
- ✓ Gerenciamento de grandes complexos de tratamento de esgoto;
- ✓ Controle da qualidade da água;
- ✓ Medição e cobrança dos serviços prestados;
- ✓ Tecnologia de controle de perdas, e
- ✓ Mobilização e Organização dos agentes de saneamento .

1.3 - PRINCÍPIOS PARA O REORDENAMENTO

O ordenamento institucional assenta-se sobre os seguintes princípios básicos:

- ✓ Visão ampla do saneamento regionalmente e ambientalmente;
- ✓ Valorização das instâncias locais e microregionais como poderes concedentes;
- ✓ Reconhecimento de uma faixa de interesse social estrito;
- ✓ Regulação articulada entre a União, os estados e os municípios;
- ✓ Estabilidade institucional;
- ✓ Transição administrada de maneira que o processo de implantação do novo ordenamento não se transforme em fator de agravamento das condições atuais da prestação de serviços, e
- ✓ Reconhecimento da necessidade de Controle Social.

2. DESAFIOS DO ORDENAMENTO INSTITUCIONAL

O ordenamento institucional pressupõe vencer uma série de desafios, que podem ser assim sintetizados:

- ✓ Universalização do atendimento essencial;
- ✓ Envolve o estabelecimento de parâmetros objetivos que definam faixas de consumo essencial dos serviços e a aceitação de alternativas tecnológicas simplificadas que sejam lícitas para o atendimento essencial.

- ✓ Administração da transição

A atual estrutura de prestação dos serviços tem que ser valorizada e tem que participar da transição, de modo que a passagem para o novo modelo não entre em choque com o modelo atual.

- ✓ Integração do Saneamento básico, geral e ambiental

Há problemas técnicos e institucionais muito grandes para uma imediata integração dos diversos setores ligados à saneamento e meio ambiente. Do ponto de vista da integração intersetorial com as políticas e ações nas áreas de saúde pública, meio ambiente, recursos hídricos e outras, o PMSS propõe a criação de câmaras técnicas

temáticas, que possam aprofundar a discussão de matérias comuns em torno de especificações territoriais ou funcionais que envolvam diferentes setores.

3. BASES METODOLÓGICAS PARA A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES

O PMSS sugere pensar em patamares estratégicos para se alcançar a universalização do atendimento essencial:

Se a Situação atual é:	Deve-se buscar : (Primeiro patamar estratégico)
Sem o serviço	Dar acesso ao serviço
Serviço intermitente	Fornecer um serviço regular
Serviço regular	Atingir a capacidade mínima de adução
Capacidade de adução igual ou maior que a mínima	Verificar qualidade

Desta forma, cada município deve procurar alcançar, passo a passo, cada patamar pré-estabelecidos nos prazos. Sem dúvida este modo se encaixa de uma forma melhor dentro das realidades dos municípios. No caso de Angra dos Reis, os sistemas de abastecimento de água encontram-se já no último patamar, quando resta a modernização dos sistemas e melhoria de qualidade da água fornecida à população.

4. A TEORIA DO MONOPÓLIO NATURAL

O conceito de monopólio natural é a existência de custos decrescentes na faixa de produção relevante no mercado. O termo monopólio natural implica que o resultado natural das forças de mercado é o desenvolvimento de uma organização de monopólio. Definida uma situação de monopólio natural, é plausível manter-se uma única empresa a fim de obter custos de produção inferiores ao de empresas concorrenciais. Mas a existência de uma empresa monopolista em serviços essenciais, como os de saneamento básico, levanta o problema de sua regulamentação e controle.

A teoria do monopólio natural, em sua versão característica, afirmava que em determinadas atividades os ganhos de escala eram tão acentuados que um único produtor seria capaz de atender todo o mercado com custo inferior ao de dois ou mais concorrentes. Nesse caso, o monopólio seria a solução natural para o mercado. No entanto, para evitar os efeitos negativos do monopólio tais atividades devem ser regulamentadas e controladas pelo Governo a fim de estabelecer o preço justo pelo bem ou serviço em questão. Em relação a essa formulação clássica da teoria do monopólio natural há algumas posturas críticas que convém identificar, em particular a de Demsetz e a da teoria dos Mercados Contestáveis.

A crítica de Demsetz (Johnson, 1996) parte da hipótese de que a ausência de concorrência dentro do mercado não significa necessariamente a ausência de concorrência, pois esta pode existir no momento da conquista do mercado. A concorrência estaria presente mesmo no monopólio natural: não a competição dentro do mercado, mas a competição pelo mercado, o que redundaria em resultado semelhante. Para isto, seria preciso preencher duas condições: os insumos devem estar disponíveis para todos os concorrentes a preço de mercado concorrencial e o custo de acordo entre empresas rivais

deve ser proibitivamente alto de modo que o resultado do processo seja efetivamente um leilão competitivo.

A segunda vertente teórica que conduz à crítica das propostas de regulamentação como consequência do monopólio natural faz parte da teoria dos mercados contestáveis (Johnson, 1996). O argumento central dessa teoria afirma que, sob determinadas condições, um mercado monopolístico apresenta resultados semelhantes ao concorrencial porque este monopólio pode ser contestado. Ou seja, a manutenção dos preços excessivamente elevados pode atrair novos produtores e romper o monopólio, o que sugere ao monopolista um comportamento mais prudente quanto à fixação de seus preços.

Estas duas teorias, a de Demsetz e a dos mercados contestáveis, são de difícil aplicação quando se trata de sistemas de saneamento básico, principalmente com relação à coleta de esgotos, tendo em vista a própria característica física destes sistemas - numa rua somente podemos dispor de uma tubulação de água e uma de esgoto, pois o restante do espaço destina-se às demais tubulações de gás e telefone. Com relação aos sistemas de água a crítica de Demsetz não se aplica pois todos os seres humanos precisam consumir água.

Os custos decrescentes dão origem a um monopólio natural. Os melhores resultados significam um custo médio menor por unidade e somente uma empresa pode sobreviver. Se houver duas empresas, uma pode expandir-se para reduzir custos e assim eliminar a outra. Tradicionalmente este tipo de solução precipita um problema de tarifação porque o produtor sobrevivente pode estar apto para estabelecer um preço muito acima dos preços que regeriam em condições competitivas. Este é, em síntese, o argumento para regular um monopólio natural.

Na opinião de Paul Singer (IPEA, 1995) a empresa pública, pela natureza de sua atividade goza de uma posição de monopólio, sofre de excesso de objetivos e escassez de recursos institucionais para conciliá-los e satisfazer as necessidades da população. Mas, espera-se também que a empresa pública tenha o seu papel social, servindo de instrumento para reduzir a desigualdade entre cidadãos ou regiões, para

promover a urbanização e proporcionar aos empregados boas condições de trabalho. A experiência internacional de empresas públicas deu lugar a dois posicionamentos opostos: um de esquerda que vê na empresa pública a quebra do monopólio do capital privado sobre os meios de produção e que tende a ser indulgente, minimizando suas falhas e encarando as críticas à mesma como inspiradas no preconceito de classe contra uma tentativa de produzir fora da lógica de mercado. O outro posicionamento é de direita, que se inspira no liberalismo, mas que aponta a empresa pública como objeto de “privatização” de grupos de interesse, empregados da empresa e dos chefes de executivo que se vangloriam de obras faraônicas que as empresas são obrigadas a empreender. (Não deixa de ser uma forma de privatização).

Para corrigir as distorções da empresa pública os teóricos à direita propõem submetê-la à disciplina do mercado, ficando o estado com o papel regulamentador. Como o interesse da empresa privada é obter lucro máximo, este interesse coincide com o do consumidor, pois se este puder escolher entre vários fornecedores, mais redes de água existirão, e mais tratamento de esgotos haverá de modo a trazer maior lucratividade com o aumento do volume de vendas da empresa. A palavra chave é ESCOLHER. No caso do saneamento não há como escolher entre vários fornecedores. Pode-se imaginar mais de uma rede de água passando pela rua e mais de uma tubulação de esgotos do mesmo modo? Trata-se então de monopólio natural. Além disto, o objetivo primordial do saneamento é a universalização do atendimento, o que contradiz a regra básica do mercado, a lei da oferta e da procura. Nestas condições não há como entregar monopólios naturais à iniciativa

privada, mas tampouco deve-se deixá-los a cargo de empresas públicas que tendem a ser privatizadas de fato.

5 - REGULAÇÃO, EM VEZ DE COMPETIÇÃO, COMO VIA PARA EFICIÊNCIA CRESCENTE

O fato do poder concedente e regulador ter uma visão mais abrangente dos interesses da população não implica dizer que estes são melhores ou piores dos que assumem a direção das empresas públicas. O x da questão é que não há incentivos para colocar o interesse dos consumidores acima do interesse dos grupos privados bem organizados.

É que geralmente os consumidores quase nunca estão organizados de modo a ter poder de pressão sobre o poder concedente. É fundamental que os lobbies sejam contrabalançados por alguém que reúna representatividade, motivação e competência e ainda que possua acesso às informações de modo a suscitar a intervenção do conselho de usuários quando ocorrer lesão aos interesses dos consumidores.

6. - REQUISITOS FUNDAMENTAIS AOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

A Constituição de 1988 estabelece no artigo 175 que os serviços públicos prestados diretamente pelo poder público ou em regime de concessão ou permissão, devem atender aos direitos dos usuários e observar manutenção adequada de acordo com a lei. É possível agrupar quatro linhas de requisitos fundamentais aos serviços de saneamento:

- ✓ A universalidade do atendimento em nível essencial, mediante cobertura física adequada e combinação de subsídios e tarifas que permitam acesso por parte da demanda não solvável (em correspondência às condições de generalidade de acesso e de modalidade das tarifas, com vistas à universalização do atendimento essencial).
- ✓ A qualidade do serviço, avaliada de modo objetivo e estrito, ou seja, quanto às condições de regularidade e eficiência;
- ✓ O atendimento aos requisitos de uso racional dos recursos naturais, incluindo a conservação da água de abastecimento público, e
- ✓ A adequada conservação e manutenção dos ativos, tendo em vista preservar as condições de prestação dos serviços a médio e longo prazos.

Esses requisitos constituem referências centrais de regulação e controle para as três esferas de poder público, de acordo com suas competências. Eles envolvem a necessidade de um referencial unificado de padrões de qualidade e de atendimento essencial, que deverá servir tanto para as ações de regulação e controle como para as de assistência técnica e capacitação. O quadro 2 indica as competências referentes à saneamento básico para as três esferas de governo e a sua intercorrelação.

Quadro 2 - Competências das três esferas de governo no setor saneamento.

Competência	Federal	Estadual	Municipal
Privativa	Diretrizes gerais para saneamento básico ⁶ Gestão de Recursos Hídricos ⁷ Diretrizes para contratações e licitações	Tudo o que não for vedado pela Constituição Federal	Legislar sobre assuntos de interesse local Organizar e prestar serviços públicos de interesse local ⁸
Concorrente	Direito econômico e urbanístico; conservação da natureza, proteção ao meio ambiente e controle da poluição, responsabilidade por dano ao meio ambiente e ao consumidor ⁹ Proteção à saúde	Direito econômico e urbanístico; conservação da natureza, proteção ao meio ambiente e controle da poluição, responsabilidade por dano ao meio ambiente e ao consumidor Proteção à saúde	Apenas suplementar
Comum	Promover programas de melhoria das condições de saneamento básico Fiscalizar concessões de exploração de recursos hídricos no seu território Proteger o meio ambiente	Promover programas de melhoria das condições de saneamento básico Fiscalizar concessões de exploração de recursos hídricos no seu território Proteger o meio ambiente	Promover programas de melhoria das condições de saneamento básico Fiscalizar concessões de exploração de recursos hídricos no seu território Proteger o meio ambiente
Suplementar		Contratações e licitações	Suplementar a legislação federal no que couber ¹⁰

Fonte: Abicalil, Marcos Thadeu, Documento Pessoal, 1999, 20^o Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, Rio de Janeiro

7. - A ADMINISTRAÇÃO INDIRETA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988A Constituição de 1988 estabeleceu diversas disposições gerais aplicáveis à administração pública em todos os níveis de governo. Com o objetivo de evidenciar a incidência destas

⁶ Matéria consubstanciada no PL 266/96, em tramitação no Congresso Nacional

⁷ Artigo 21 da Constituição Federal e Lei Federal 9433/97

⁸ Artigo 30 da Constituição Federal. Estas disposições constitucionais conduzem à conclusão de que ao Município cabe a competência para a prestação dos serviços de saneamento básico, isto por se tratar de serviço público de interesse local.

⁹ Artigo 24 da Constituição Federal. O disposto neste artigo leva a entender que há hierarquia entre as normas editadas sobre matérias de competência concorrente. A norma federal - e geral - se sobrepõe às normas estadual e municipal. Esta última, por consequência, também é hierarquicamente inferior à norma estadual. Cumpre alinhar que essa hierarquia é um, dentre outros fatores, que diferencia a competência concorrente da competência comum. Na competência comum a enunciada hierarquia não se verifica.

¹⁰ Artigo 30 da Constituição Federal

disposições sobre todas as entidades públicas, o legislador constituinte exagerou na linguagem, colocando as fundações fora da administração indireta. Esta confusão terminológica não exclui as fundações da sujeição a estas disposições gerais. Assim, ao lado das fundações instituídas e mantidas pelo poder público, estão incluídas as autarquias, as empresas públicas e sociedades de economia mista, sejam estas últimas empresas prestadoras de serviços públicos ou realizadoras de atividade econômica compreendida no âmbito da iniciativa privada.

Em primeiro lugar deve-se fazer uma distinção entre pessoas jurídicas privadas e pessoas jurídicas públicas. As primeiras tem origem na vontade de pessoas particulares com liberdade de fixar, modificar, de se extinguir, mas sujeita à fiscalização do poder público. As pessoas jurídicas públicas nascem da vontade do Estado, visam objetivos de interesse coletivo e subordinam-se ao controle popular e do Estado. A principal diferença entre as duas formas é que a pessoa jurídica pública está sujeita às normas do direito administrativo público, tais como licitações, imunidade tributária e faculdade de rescisão unilateral de contratos. Na pessoa jurídica privada vale o regime jurídico misto, entretanto como o Estado utiliza a pessoa jurídica privada, deve sempre prevalecer o interesse coletivo sobre o particular, o que seria uma incoerência utilizar somente o direito privado.

Os servidores públicos das entidades da administração indireta também se subordinam a diversas normas constitucionais. Conforme o artigo 39, os servidores da administração direta das autarquias e das fundações públicas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios estão subordinados a regime jurídico único e planos de carreira. Este preceito abrange, portanto apenas os servidores pertencentes às pessoas jurídicas de direito público.

O artigo 5. fixa a definição legal, para a administração legal, para a administração federal, de cada uma das modalidades de entidades situadas no campo da administração indireta. Assim, segundo esta norma:

- ✓ Autarquia - É o serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada;
- ✓ Empresa Pública - É a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito;
- ✓ Sociedade de Economia Mista - É a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de uma atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou à entidades da Administração Indireta;
- ✓ Fundação Pública - É a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

8. - DIREITO E DEFESA DO CONSUMIDOR

Duas das maneiras de controle social no saneamento básico são: a primeira a participação da população em forma de conselhos ou colegiados normativos e/ou deliberativos da estrutura de regulação e controle. A segunda ocorre quando os usuários simplesmente assumem o papel de consumidores, cobrando um serviço prestado dentro dos padrões adequados de qualidade.

No âmbito municipal a escolha dos representantes dos usuários fica geralmente a cargo das respectivas entidades de representação (associações de moradores). A participação da comunidade através de representantes junto à administração municipal é prevista na Constituição Federal, fazendo com que os projetos prioritários possam ser estabelecidos em consonância com as necessidades da população local. No Sistema Único de Saúde (SUS) a lei 8142 de 28 de dezembro de 1990, dispõe sobre a participação da comunidade na gestão deste sistema. Os representantes dos usuários são incluídos entre os membros do Conselho de Saúde, que tem caráter permanente e deliberativo, atuando na formação de estratégias e no controle da execução da política de saúde. Instituto semelhante deve ser previsto na formação de órgãos colegiados que venham compor o sistema de saneamento, especialmente a nível local.

A Constituição brasileira assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso do poder, diz ainda que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência”.

A Constituição especifica ainda que as reclamações relativas aos serviços públicos serão disciplinadas por lei, o que abre oportunidade para a elaboração de uma lei de reclamações específica para os serviços, como item prioritário do ordenamento institucional do saneamento, tão logo seja implantado. Esta norma e os demais instrumentos decorrentes deverão complementar, de forma específica, as disposições gerais que regulamentam os direitos dos consumidores em relação aos serviços de saneamento.

A Lei 8078 de 11/09/90, dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor e cria a Política Nacional de Relações de Consumo, objetivando a racionalização e melhoria dos serviços públicos. Ao estabelecer os direitos do consumidor, o Código determina que se assegure a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral. Tanto a Constituição Federal, como o Código de Defesa do Consumidor relacionam o direito de receber serviços adequados, públicos ou não, à necessidade do usuário ser devidamente informado sobre as características dos serviços prestados, de forma a permitir uma correta avaliação da prestação efetiva dos serviços. Esta tarefa não é fácil no âmbito do saneamento, uma vez que muitos dos atributos dos serviços não se traduzem em especificações de fácil entendimento do usuário comum. Mas é necessário empreender esforços neste sentido.

O Código de Defesa do Consumidor obriga as pessoas jurídicas a repararem os danos causados nos casos de descumprimento total ou parcial da prestação adequada dos serviços. Estabelece que a suspensão de concessão será aplicada à concessionária de serviço público, quando violar obrigação legal ou contratual. São ainda considerados lesivos os atos praticados em operações que envolvam produtos ou serviços essenciais. Há ainda a lei 7347 de 24/07/85 que disciplina ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e ao consumidor, entre outros itens, prevê que a ação

civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer. Não é necessário que o concessionário seja acionado pelo poder concedente para responder às suas obrigações de adequada prestação dos serviços reclamados pelos usuários. E isso não exclui, por outro lado, que o poder concedente, no papel de titular dos serviços seja acionado.

Segundo a colocação do relatório do PMSS (IPEA, 1995) a principal deficiência do controle social dos usuários está na inexistência de campanhas públicas de esclarecimento sobre os direitos do usuário. Além disto é necessário precisar que meios de informações e que instrumentos são fornecidos aos usuários para que este possa efetivar o controle sobre o serviço público. Considera-se ainda o fato da baixa escolaridade da população bem como o fato da maioria das pessoas não estarem vinculadas à associações de classe ou de bairro. De toda a forma o relatório cita que a atual estrutura dos Procons parece adequada às reclamações sobre as questões relativas aos serviços de saneamento, porém ainda é limitada e possui obstáculos que impedem o total exercício de direito dos consumidores (basicamente ter água potável em qualidade e quantidade, e ter seu esgoto afastado através de um sistema apropriado de coleta de esgotos, acompanhado de tratamento deste esgoto, para proteção ao meio ambiente e à saúde humana e dos animais.)

Por isto, o sistema de defesa do consumidor deve ser entendido como importante elemento auxiliar no exercício de regulação e controle mas não é substituto de uma estrutura de regulação e controle, que compete exclusivamente ao poder público.

9. - NOVO MODELO PARA O SETOR SANEAMENTO

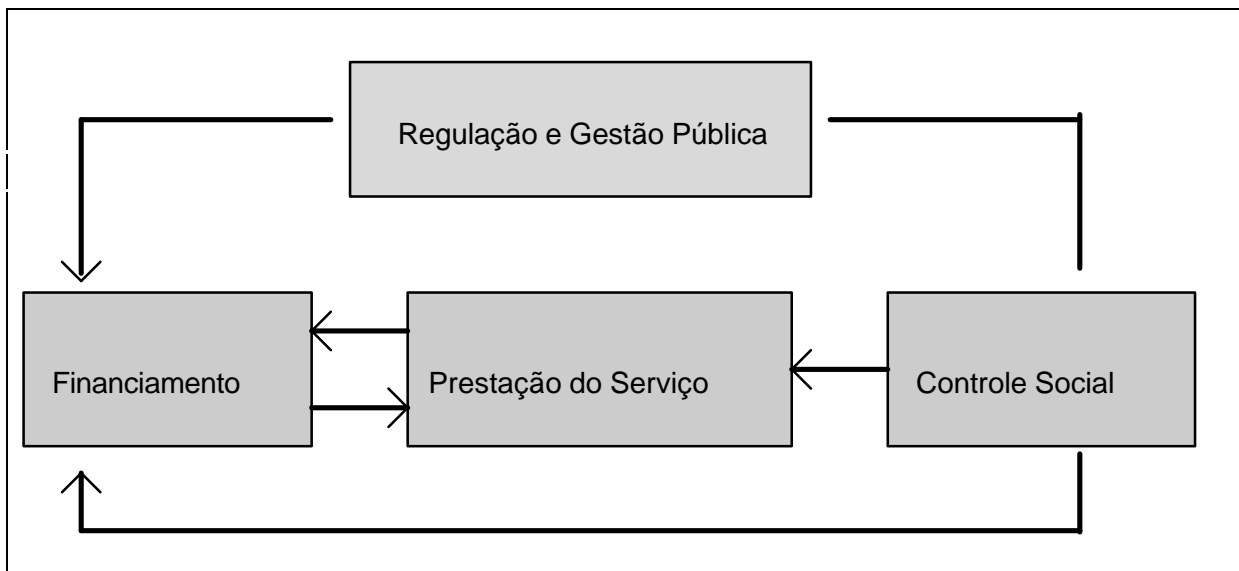
A consideração mais importante quanto às características e os atributos de um novo modelo de gestão do setor saneamento no Brasil é a de que ele deve, ao contrario da época do PLANASA, garantir a descentralização de decisões e garantir a autonomia dos municípios, com a articulação e integração dos diversos agentes, públicos e privados. Um primeiro esboço de modelo para o funcionamento do setor assume a configuração mostrada no quadro 3.

A função **regulação e gestão** deve ser exercida pelo Estado nas suas diversas esferas, segundo as suas respectivas competências, mas principalmente deve ser priorizada a gestão local dos serviços¹¹. Através dessa função é que o Estado deve fazer cumprir o seu dever de assegurar os serviços de saneamento à população.

A função **financiamento** compreende o conjunto dos dispositivos para garantir os recursos necessários para financiar os investimentos, custeio e remuneração do setor de saneamento. Como se verá adiante, esta função não é exclusiva do Estado, podendo participar dela os agentes privados seja como usuário-pagador, seja como investidor ou financeiros do setor.

Quadro 3 - Configuração das funções para o ordenamento do setor saneamento

¹¹ Deve-se observar a atual tendência à regulamentação da Lei de Recursos Hídricos, n.9433 de janeiro de 1997, em substituição ao Código de Águas de 1934, que diz respeito ao surgimento de estruturas de gestão por bacias hidrográficas e suas implicações para o ordenamento das ações de saneamento, principalmente para as bacias que atravessam mais de um município.



Fonte: IPEA, 1995

A função **prestação de serviço** poderá ser exercida diretamente pelo poder público, ou por terceiros, públicos ou privados, sob as formas usuais de concessão ou terceirização. Deve-se ressaltar a importância de separar as funções de Prestação do Serviço da função de Regulação e Gestão, de modo que não ocorra o caso, existente atualmente, que a CESB tenha o duplo papel de regulador e regulado.

A função **controle social** é a de maior inovação e deverá se exercer sobre todas as demais funções, de modo a garantir a transparência nas ações e uma maior possibilidade de controle quanto às decisões e práticas dos serviços de saneamento .

A tendência atual, segundo o Banco Mundial (IPEA, 1995), é que os governos sejam responsáveis pela criação do marco regulatório e das políticas necessárias para salvaguardar o interesse dos usuários, proteja o meio ambiente e delegue a administração dos serviços aos provedores públicos e privados. Um órgão regulador imparcial, separado dos decisores governamentais, consumidores e provedores deverá encarregar-se de regular as tarifas, de assegurar a não exclusão dos consumidores dos escassos recursos e de controlar efeitos externos indesejáveis como a contaminação do meio ambiente. Aos municípios cabe, no novo ordenamento institucional, predominantemente, a competência executiva e normativa sobre os assuntos e serviços de interesse local. Neste sentido, o município deverá ter assegurados os meios para exercer o seu papel de concedente e controlador da prestação dos serviços locais, ainda que os instrumentos que utilizar para licitação devam seguir as normativas federais. É no nível local que o desenho institucional assumirá as mais variadas formas, devido ao porte e à capacidade de absorção do município. De todo o modo é qualquer que seja a forma, é preciso assegurar a presença efetiva de estruturas de controle social.

A reformulação institucional contemplada pelo PMSS (IPEA, 1995) sugere um modelo de gestão dos serviços em que a ação do governo municipal seja suplementada pelos estados e governo federal quando o município não apresentar condições suficientes para suprir os seus serviços.

Para elaborar propostas realistas é necessário avaliar a natureza dos obstáculos de cada localidade e o seu modo de superar as dificuldades.

Na análise dos obstáculos o financiamento assume papel de destaque. A situação das finanças municipais sofreu profundas transformações nas últimas décadas. A concentração da população de baixa renda na periferia das grandes cidades aumenta a distância entre a capacidade de pagamento do usuário e os custos de expansão do sistema.

Futuras revisões constitucionais poderão contribuir (IPEA, 1995) para uma maior estabilidade dos fluxos financeiros que devem compor as linhas de crédito para o setor. Um problema pertinente ao FGTS é o caráter cíclico de suas contribuições, que torna muito instável as disponibilidades financeiras anuais para aplicação. Uma eventual fusão do FGTS com o programa de seguro desemprego poderá formar um fundo patrimonial mais apto ao aporte de recursos estáveis e suficientes para atender às demandas por crédito federal para investimentos em saneamento. Esta mudança, porém, não descarta os recursos do orçamento da União, que devem ser renovados conforme o Plano Plurianual de Investimentos - PPA. Recomenda-se também a abertura de linhas de crédito estaduais formadas por repasse de recursos federais acrescido de contrapartida de recursos do orçamento estadual e pelo aporte de recursos externos. O crédito para investimento em projetos de saneamento deverá ser concedido com base na apresentação de projetos que preencham os requisitos exigidos para aprovação. Aplicação a fundo perdido devem ser expressamente proibidas, sendo admitido o atendimento de demandas de regiões mais pobres.

A União deve exercer o papel principal com relação à mobilização de fundos para financiar os investimentos na expansão e modernização dos serviços. Aos Estados cabe atuar supletivamente aos municipais quanto aos aspectos de assistência aos investimentos e atendimento aos objetivos sociais.

9.1 - AUTONOMIA TARIFÁRIA E AUTO-FINANCIAMENTO

O sistema tarifário dos serviços de saneamento básico integrados ao PLANASA foi normatizado através da Lei 6528 de 11 de maio de 1978, regulamentada pelo Decreto 82587 de 6 de novembro do mesmo ano. A Lei estabelecia que:

- ✓ “As tarifas obedecerão ao regime do serviço pelo custo, garantindo ao responsável pela execução dos serviços a remuneração de até 12 % ao ano sobre o investimento reconhecido.”;
- ✓ “A fixação tarifária levará em conta a viabilidade do equilíbrio econômico-financeiro das CESB e a preservação dos aspectos sociais, de forma a assegurar o adequado atendimento dos usuários de menor consumo, com base na tarifa mínima.”

Os sistemas de subsídios cruzados nas estruturas tarifárias, por nível de consumo e categoria de uso foi criado de modo a suprir a preocupação com a universalização do atendimento.

As condições políticas que vigoraram no país após 1988 e o esvaziamento do FGTS, culminaram no abandono da centralização da política de saneamento e o controle das tarifas pelo Governo Federal. Verificou-se que as CESB passaram a ter autonomia para estabelecer suas tarifas. O violento acréscimo tarifário ocorrido em 1990 agravou a inadimplência e estabeleceu um novo patamar de valores de tarifa.

Embora o poder concedente dos seja o município - e isto é importante para que as tarifas sejam fixadas levando-se em conta as especificidades de cada região - de um modo geral

as empresas de saneamento fixam suas tarifas orientando-se pelos governos do estado, uma vez que estes sim, são seus acionistas majoritários.

A análise da relação entre arrecadação e faturamento das principais CESB do país, indica que a capacidade das empresas arrecadarem cresceu no período 85/89. A partir daí este índice caiu, com uma pequena melhora em 1992. A análise indicou que é possível aumentar a capacidade de arrecadação, porém há um limite para aumento da capacidade de pagamento dos usuários, quando então ocorrem as ligações clandestinas e o uso de fontes alternativas de água potável.

O passado recente demonstra que é possível atingir a meta da viabilidade econômico-financeira das empresas de saneamento. Chegar a esta meta, porém, não é suficiente para garantir a universalização dos serviços, especialmente para a população de baixa renda. Deste modo, é fundamental abordar a questão dos subsídios, em nível tarifário e orçamentário.

A autonomia do município para fixar as tarifas é fundamental detalhe no modelo de financiamento proposto pelo PMSS (IPEA, 1995). Com a autonomia de cada município, acredita-se numa ampliação da capacidade de autofinanciamento do setor, numa diminuição de fatores políticos no estabelecimento da tarifa e ainda numa maior transparência das relações entre município e estado. Os municípios devem estar atentos para que a tarifa possa cobrir ao máximo seus papéis: assegurar a cobertura dos custos operacionais e atender às exigências de remuneração do capital investido. Os municípios devem evitar que alguns fatores possam interferir nestes aspectos¹²:

- ✓ O interesse político do prefeito (ou governador, se for este o caso) de praticar tarifas reduzidas para agradar seus eleitores, lançando mão de recursos orçamentários para cobrir o déficit;
- ✓ O baixo nível socio-econômico da população, que não teria condições de pagar tarifa necessária;
- ✓ A ineficiência dos prestadores de serviço, que multiplica a tarifa necessária para cobrir os custos daí decorrentes.

O PMSS sugere ainda que seja proibida a concessão de ajuda financeira aos municípios que não aplicarem uma tarifa realista, atitude comum à alguns municípios, que posteriormente pleiteiam (e conseguem) recursos financeiros do Estado e da União.

O PMSS sugere também dois outros componentes no novo modelo de financiamento, além da autonomia tarifária. O sistema de financiamento dos investimentos e os mecanismos de cobertura dos subsídios.

9.2 - O FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS

A reconstrução do sistema de financiamento dos investimentos é uma tarefa urgente. As fontes principais deste sistema são:

¹² É interessante notar que o município de Angra dos Reis tem sua política tarifária influenciada pelo três aspectos citados. Houve influência política na ocasião do estabelecimento da tarifa, não no sentido de angariar votos , mas sim com o receio de que a população não tivesse condições para pagamento sequer da tarifa mínima. Também a situação de elevado custo das obras de um modo geral, inclusive as de saneamento tem um certo peso no custeio do setor, como se verá mais adiante no capítulo V.

- ✓ Recursos de fundos patrimoniais destinados a linhas de crédito para investimentos em programas de saneamento;
- ✓ Recursos do Orçamento geral da União (OGU).

O PMSS sugere que os recursos sejam transferidos à responsabilidade da instituição financeira federal a ser encarregada de sua gestão, de acordo com normas e critérios emanados do Conselho Nacional de Saneamento. Ainda que com a estabilização da economia (Plano Real) se tenha conseguido uma redução dos juros cobrados pelas instituições financeiras federais (BNDES e CAIXA), a remuneração dos fundos patrimoniais administrados pela União não permite flexibilizar as condições de remuneração dos empréstimos em função da natureza ou da localização dos investimentos. Assim, a proposta é que se formasse um só fundo, capaz de viabilizar a redução dos juros nas aplicações destinadas ao atendimento às regiões de menor capacidade de pagamento. Da maneira proposta o acesso a recursos federais passa a depender somente da apresentação de projetos que preencham os requisitos técnicos e se enquadrem nas prioridades da Política Nacional de Saneamento, sem a famosa interferência política.

A verba destinada ao setor de saneamento nos últimos anos tem se dado de forma pulverizada e sendo distribuído de forma clientelista. Se os recursos do OGU forem transferidos à responsabilidade do órgão central do sistema de financiamento do setor de saneamento (por exemplo, através da criação de um fundo nacional administrado por uma Agência Central) , o PMSS acredita numa menor pulverização dos gastos.

A regra principal é que todo ou qualquer pedido de recursos deve ser precedido da apresentação de projetos e de sua aprovação nos órgãos competentes. As prioridades de aplicação devem ser direcionadas pelo Conselho Nacional de Saneamento. Caberá também à Agência Central Financeira, o acompanhamento e a fiscalização de projetos beneficiados com a assistência financeira federal.

O PMSS sugere ainda que na elaboração da Política de Investimentos, deva ser considerado prioritariamente a redução de custos operacionais, pois estes diminuem a capacidade de auto-financiamento, devendo a empresa recorrer a subsídios externos. Neste sentido, os requisitos fundamentais à aprovação de projetos devem estar associados a três conjuntos de medidas: aquelas voltadas para a redução de perdas físicas; as relacionadas à racionalização dos serviços e as que contemplam opções tecnológicas de baixo custo.

A flexibilização pretendida pelo PMSS é representada pela aplicação de recursos públicos e privados de modo a maximizar a disponibilidade do capital requerido para os investimentos e assegurar formas de gestão eficazes e eficientes. Em sentido amplo, a flexibilização corresponde a novas formas de investimentos e de gestão na prestação de serviços, em que se alteram as condições do agente original, seja pela transferência de responsabilidades, seja pelo compartilhamento de responsabilidades. No caso de flexibilização da gestão, podem ser desenvolvidas novas formas, seja o operador público ou privado, contratando ou terceirizando serviços, tendo por exemplo as formas de franquia, cessão em comodato ou tipos de concessões para gerência, em que se transfere a gestão de um sistema a agentes privados, empresas ou não (por exemplo, um condomínio, associação de moradores, etc..). A flexibilização do capital engloba várias alternativas: participação dos usuários mediante a assunção dos custos, construção direta pelos usuários, sob forma de condomínio, construção e financiamento da venda de ativos a longo prazo, compra de ativos da empresa por capitais privados, etc.. As formas conjugadas de flexibilização da gestão e operação quase sempre se traduzem em concessões.

Na situação dos municípios que detêm a operação de sistemas próprios, a flexibilização pode considerar o desenvolvimento de soluções comunitárias e sistemas simplificados. Outra possibilidade é a de concessão da operação de todos os sistemas do município. A concessão de subsistemas é outra alternativa para a flexibilização de serviços locais, tendo se observado iniciativas neste sentido em Campinas-SP. A crítica que se tem feito à estas formas de concessão é a ausência de um instrumento de regulação por parte dos governos municipais, principalmente envolvendo a participação comunitária no controle social.

O PMSS sugere as seguintes diretrizes estratégicas para a flexibilização dos serviços de saneamento :

- ✓ A mudança do setor precisa ser conduzida pelo Estado, de modo articulado, em seus três níveis de governo;
- ✓ O Estado deve resgatar seu poder regulador e de controle sobre os serviços de saneamento, retomando a capacidade de planejar, monitorar e direcionar o setor como um todo;
- ✓ Criação da entidade nacional de saneamento e implantação do sistema de informações do saneamento ;
- ✓ Definir e manter, nos vários níveis de governo, políticas públicas de saneamento, em articulação com as política de saúde e as políticas de meio ambiente;
- ✓ Concentrar a ação do Estado para garantir a universalização do atendimento ao nível da demanda essencial de saneamento ;
- ✓ Reduzir o papel econômico do Estado como agente financiador e prestador único dos serviços de saneamento, atraindo outros agentes e a iniciativa privada para investir na gestão e nos sistemas físicos de saneamento ;
- ✓ Gerar um ambiente de estímulo à qualidade e eficiência produtiva no setor de saneamento, e
- ✓ Administrar uma estratégia de transição, liderada pela União e com a participação de Estados e Municípios, compreendendo ações imediatas, de médio e longo prazos, para conduzir as mudanças no setor de saneamento.

CAPÍTULO III - TENDÊNCIAS ATUAIS DE ORDENAMENTO INSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

1 - UMA SÍNTESE DA HISTÓRIA E TENDÊNCIAS ATUAIS

1.1 OS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA NO BRASIL: A REGULAMENTAÇÃO

Define-se bens de utilidade pública como sendo o conjunto de bens cuja utilidade pode ser usufruída também por outras pessoas que não os seus consumidores diretos, são serviços cujos benefícios se disseminam por toda a sociedade. A intervenção do Estado em atividades econômicas aparece em nome do interesse público envolvido nestas atividades.

As empresas de utilidade pública possuem as seguintes características principais: fornecem um serviço indispensável, constituem monopólios naturais, estão sujeitos a completo controle por várias agências do Governo, necessitam enormes volumes de capital, e ainda, auferem rendimentos bastante estáveis, até mesmo crescentes, devido ao contínuo crescimento do negócio.

Historicamente o regime de concessões no Brasil teve início quando da construção da rede ferroviária e mais tarde com a instalação de empresas de energia elétrica. O ano de 1930 é um marco do processo de concessões. Depois deste ano, há um aumento da estatização dos serviços de utilidade pública. A regulação das concessionárias estatais passa a ser feita dentro da esfera governamental, com pouca eficácia para as regras inerentes às concessões. Neste processo, muitas vezes as próprias concessionárias assumem funções inerentes ao poder concedente dado ao enfraquecimento dos órgãos reguladores e o gigantismo de algumas empresas estatais. O regime de concessões, mesmo quando existente formalmente, deixou de responder à lógica que o estruturava.

Os serviços de utilidade pública são contemplados de forma mais direta nos artigos das constituições que tratam da competência da União. Na de 1946, o artigo 5º. determina que compete à União: estabelecer o plano nacional de viação, manter o serviço postal e o correio aéreo nacional e explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços telegráficos, de radiodifusão, de telefonia interestadual, de navegação aérea e de vias férreas, etc... Nas constituições de 1967 e 1969 inclui-se também na competência da União a exploração mediante autorização ou concessão dos serviços de energia elétrica de qualquer origem ou natureza. Aos municípios se reserva o direito de organizar os serviços públicos locais, cabendo aos estados competência residual (o que não lhes for vedado pela Constituição). Entre 1946 e 1967/69 houve uma expressiva mudança para os critérios de intervenção do Estado; em 1946 a defesa do interesse público e em 1967 a defesa do interesse do Estado (por razões de desenvolvimento econômico).

1.2 - ALGUNS PROBLEMAS DE GESTÃO DA EMPRESA PÚBLICA

É freqüente a afirmativa de que a empresa pública é menos eficiente que a empresa privada, sem que se exponham claramente as razões para tanto. Convém discutir alguns aspectos qualitativos que diferenciam a gestão da empresa pública da empresa privada. O fato da propriedade ser pública, quando tratamos da empresa pública, torna delicados, complexos e morosos vários processos que se podem apresentar muito mais simples e dinâmicos na empresa privada. O controle de uma empresa pública (com influências no planejamento e na execução) é um controle de forte conotação política, pois que este é o único caminho para o equilíbrio das forças sociais. Os processos políticos, por vezes oneram de várias formas os processos operacionais e administrativos, ou mesmo, opõem-se a eles. Em decorrência do controle político é também natural que a cúpula destas empresas componham-se de elementos de confiança do Poder Executivo. Isto pode gerar problemas na organização, como por exemplo a indisposição do quadro permanente para com a chefia, sentindo o desequilíbrio de status, experiência, dedicação, etc.. dificultando a manutenção de um clima cooperativo.

1.3 - A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DAS EMPRESAS ESTATAIS

Ao se afirmar que as empresas privadas são mais eficientes do que as estatais, um dos critérios consiste no fato de que a empresa privada é lucrativa (o que justifica sua existência, de certo modo). No entanto, para as empresas estatais devem ser definidos outros critérios que podem se sobrepor à sua finalidade lucrativa (quando esta existe). O prejuízo da empresa não significa necessariamente que ela é ineficiente mas sim pode estar ocorrendo uma opção política de prejuízo financeiro, mas benefício social.

O pesquisador norte-americano Thomas Trebat (Johnson, 1996) realizou amplo estudo sobre as empresas estatais no Brasil em seis setores (estradas de ferro, aço, energia, telecomunicações, petroquímica e mineração) no fim dos anos 70. Suas conclusões não confirmam a visão usual de ineficiência das empresas estatais. Cita que é fácil subestimar as dificuldades organizacionais, técnicas e gerenciais envolvidas ao estabelecer a infraestrutura básica de uma economia moderna. Em quase todos os setores examinados os dirigentes das empresas apresentaram plena capacidade empresarial. A avaliação de Trebat envolveu outros critérios além do simples dado quantitativo da taxa de lucro. Sua conclusão sugere que as estatais brasileiras, no período estudado, podiam ser consideradas "eficientes" a partir de certos parâmetros amplos. Isto não quer dizer as empresas estatais sejam sempre eficientes e que os problemas usualmente atribuídos à gestão estatal não ocorram. É possível afirmar, de acordo com as conclusões de Trebat, que a propriedade estatal não é obstáculo intransponível à adequada gestão das empresas.

1.4 - OS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA NO BRASIL: SITUAÇÃO ATUAL E ALTERNATIVAS PARA A SUA REORGANIZAÇÃO

A primeira pergunta a se fazer é: Quais as insuficiências dos serviços de utilidade pública que podem ser enfrentadas por sua reorganização institucional?

1ª. Insuficiência de caráter quantitativo: ampliar a oferta dos serviços de modo a oferecer condições para o desenvolvimento econômico;

2ª. Insuficiência de caráter qualitativo: diminuição das tarifas cobradas, abrir canais de expressão para o consumidor.

O ponto de partida para avaliar qualquer forma de reorganização dos serviços de utilidade pública no Brasil deve ser o quadro legal vigente e que estabelece restrições à

reorganização institucional. Esse problema é considerado na Constituição de 1988 (e nas propostas de reforma constitucional) e também na Lei de Concessões (Lei 8987 de 13 de fevereiro de 1995).

Independentemente da opção por privatização é preciso caminhar-se no sentido do aprimoramento da gestão das empresas públicas. Pode-se citar três tipos de intervenção que não são mutuamente excludentes: a administração de empresas públicas em bases comerciais, os contratos de gestão, e a avaliação de desempenho. É fundamental também revitalizar o regime de concessões, que tem dupla importância: uma delas é garantir uma relação equilibrada entre usuários e concessionários e a outra é que o regime de concessões é responsável por definir as regras que definem de forma clara e previsível a rentabilidade do investimento.

As restrições legais mais importantes para a exploração dos serviços de utilidade pública aparecem no âmbito constitucional. Ao constituinte de 1988, os serviços de utilidade pública mostravam-se tão importantes que as regras básicas de sua exploração foram incluídas em capítulo que trata da própria organização do Estado. O artigo 175 estabelece que incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.¹³ A lei de concessões dispõe sobre o regime das concessionárias ou permissionárias, os direitos dos usuários, a política tarifária e a obrigação de manter o serviço adequado.

Em sentido amplo pode-se dizer que há privatização quando uma atividade até então controlada por estatais passe a contar com o capital privado. A concessão de um serviço a uma empresa privada não implica privatização em sentido estrito. Temos ainda que embora a privatização e a concessão sejam processos distintos, eles podem se superpor no caso de privatização de concessionárias estatais, que neste caso, deverá existir procedimento para promover a privatização simultaneamente com a outorga de uma nova concessão.

Dentro do quadro legal delineado pela Lei 8987, tem-se as seguintes alternativas para a reorganização dos serviços de utilidade pública:

- ✓ Execução direta pelo poder concedente;
- ✓ Concessão com exclusividade à empresa estatal;
- ✓ concessão com exclusividade à empresa privada;
- ✓ Concessão sem exclusividade a empresas estatais, e
- ✓ Concessão sem exclusividade a empresas privadas ou a consórcios.

Estas alternativas são multiplicadas pelos diferentes tipos de concessões precedidas ou não de obras públicas.

Tarifas e órgãos de controle são dois pontos-chave do regime de concessões cuja solução supera o plano puramente administrativo por envolverem interesses distintos e até mesmo opostos. De seu adequado equacionamento depende o sucesso da implantação do regime de concessões.

A privatização e a desregulamentação fazem parte de uma proposta de redução do tamanho do estado e de sua órbita de ação na Economia. Em que medida os serviços de utilidade pública podem ser um dos vetores do processo de privatização e de

¹³ O monopólio estatal aparece em apenas um caso: o da energia nuclear, que não pode ser terceirizado em sua gestão sob nenhuma hipótese.

desregulamentação da economia? É plausível a eliminação dos controles e regras estabelecidos pelo Estado sobre o funcionamento dos serviços de utilidade pública?

Podemos segmentar a proposta de desregulamentação em duas partes: a primeira refere-se a barreira que o estado impõe por tratar-se de monopólios naturais, os serviços de utilidade pública devem abrigar um único produtor/distribuidor. Isto é plausível enquanto os serviços de utilidade pública se caracterizem como monopólios naturais, como é o caso do saneamento. Questiona-se hoje se o saneamento não está deixando de ser um monopólio natural (como o serviço de telefonia celular, por exemplo). No caso dos sistemas de saneamento, a situação parece caminhar para um não monopólio ao sistema de energia elétrica. Podemos dividir um sistema de água em captação, adução e distribuição. Poder-se-ia ter diversos geradores (diversas barragens) vendendo água ao distribuidor? Questiona-se o não monopólio da rede de distribuição, uma vez que há um limitador físico, que é o espaço na rua, para passagem da tubulação. No caso do rompimento do caráter monopolista de um serviços de utilidade pública parece plausível propor a desregulamentação no sentido da abertura do mercado a mais de uma empresa prestadora do serviço.(Johnson, 1996)

O segundo ponto a ser discutido é: em que medida é possível deixar a regulação dos serviços exclusivamente por conta das forças de mercado, eliminando-se o controle e a regulamentação estatal?

Segundo o Banco Mundial (1994) as forças de mercado não eliminam a necessidade de regular preços e lucros para proteger o consumidor. Isto se dá em parte porque dificilmente se chegará a concorrência perfeita, sendo mais provável a ocorrência de um oligopólio, e em parte porque o interesse público envolvido nestas atividades não permite a dispensa de alguma forma de regulamentação.

Em que medida é plausível privatizar serviços de utilidade pública que hoje são propriedade do governo? Para tanto cabe indagar as razões apontadas para a privatização. É usual justificá-la por meio de princípio doutrinário de que ao Estado só cabe cuidar de justiça, segurança, educação e saúde. Este argumento é tão defensável quanto seu oposto de que o estado deve estar presente em todas as atividades que sejam de interesse público.

Os argumentos a favor da privatização são bastante diversos. Muitos dos seus proponentes enfatizam a eficiência, vêem a privatização como forma de aumentar a produção, melhorar a qualidade e reduzir os custos¹⁴. Outros esperam que com a privatização possa-se reduzir os desperdícios que algumas empresas públicas apresentam, e captar recursos para reduzir a dívida do governo¹⁵.

A hipótese de privatização surgiu por parte de conhecido economista brasileiro - Inácio Rangel - examinando especificamente a situação dos serviços de utilidade pública no

¹⁴ A hipótese central é de que na empresa privada há mecanismos pelos quais a ação dos gerentes se vê obrigada a atender aos objetivos dos acionistas, ao passo que na empresa pública este tipo de indução é muito fraca pois os proprietários da empresa, isto é a população, mantém fraca relação com os gerentes da empresa. No caso de Angra dos Reis este problema é minimizado pois desde 1991 o Governo Municipal vêm estabelecendo relações o mais democráticas possíveis com a população, utilizando-se de instrumentos tais como o orçamento participativo. Esta forma de gestão tem feito com que a população possa estar mais próxima das decisões e passos do governo municipal.

¹⁵ Não se deve admitir como certa a hipótese de que a privatização concorra para a redução do deficit ou da dívida pública, embora possa em certas condições, conduzir a este resultado. Dependerá da relação entre os valores da receita advinda da privatização, do impacto fiscal da privatização e do valor do ativo estatal.

Brasil, em termos das necessidades de investimento e das possibilidades de financiamento.

Rangel (in Johnson, 1996) percorre os diversos caminhos que dizem respeito ao financiamento dos serviços de utilidade pública. De início tivemos os serviços concedidos a empresas estrangeiras que buscavam no mercado internacional de capitais os recursos para os investimentos aqui realizados. A partir de 1930, esse esquema se inviabiliza e vai sendo progressivamente substituído por outro em que os serviços de utilidade pública passam para a administração direta do Estado. Neste caso, o financiamento se fez tipicamente por meio de recursos fiscais correntes. Um terceiro enquadramento institucional dos serviços de utilidade pública se define a partir dos anos 60 : o dos serviços concedidos a empresas públicas tendo como fonte de financiamento o apelo ao crédito, tanto interno quanto externo, sob a forma de antecipação de futuros recursos fiscais.

Rangel escreveu profusamente sobre o tema dos serviços de utilidade pública no contexto da crise brasileira dos anos 80. Ele via a privatização dos serviços de utilidade pública como importante instrumento na superação da crise porque nestes setores os investimentos são necessários e o Estado é incapaz de realizá-lo, e o setor privado encontrava-se, no plano produtivo, com capacidade ociosa e, no financeiro, com recursos disponíveis. O investimento privado em serviços de utilidade pública estimularia o crescimento econômico ao mesmo tempo que ampliaria a infra-estrutura necessária para a subsequente expansão do investimento no setor produtivo. A proposta de privatização de Inácio Rangel não apresenta parentesco com as teses predominantes: não se trata de ineficiência do setor público (que considera, por vezes mais eficiente que o setor privado), nem de democratização do capital. Mesmo a questão de dívida pública, que implicitamente aparece nos argumentos de Rangel, não remete à ineficiência estatal; e sim a um desajuste estrutural entre obrigações assumidas e capacidade financeira.

A privatização dos serviços de utilidade pública envolve várias possibilidades como a privatização total das empresas existentes, a participação do capital privado em novos investimentos, a parceria do Estado em projetos específicos ou ainda a simples redução acionária do Governo em empresas públicas sem a perda do controle acionário.

Para os autores (in Johnson, 1996), é forçoso reconhecer que, assim como parece inevitável algum tipo de participação do capital privado, a presença do Estado nos serviços de utilidade pública será mantida por certo tempo. O Banco Mundial também concorda com este fato e indica a necessidade de aprimorar a gestão pública, até para que o setor público possa estar motivado e com eficiência possa mobilizar a vontade ou a capacidade de terceirizar alguns serviços.

1.5- O PROBLEMA DA GESTÃO DO SETOR ESTATAL

A sociedade em geral e certos setores do governo em particular têm fortalecido a consciência da “má administração pública” vigente no Brasil. No entanto, o consenso quanto à necessidade de mudanças na gestão deste setor não tem encontrado contrapartida na adoção de processos e meios para as transformações almejadas.

Diagnósticos profundos são substituídos por formulas fáceis que, apesar de seu impacto formal, pouco contribuem para a compreensão e resolução dos problemas da gestão pública. Cristalizam-se assim verdadeiros mitos: “O setor público é ineficiente e o privado eficiente”; “O lucro é uma boa medida de eficiência”; “Somente o governo se beneficia com a ineficiência da estatal” e “O abuso do poder econômico é típico do capitalismo

privado” (este é um mito em defesa da atuação estatal crescente). A força destes mitos acaba por transformá-los em referências para ações concretas, por isso é necessário fazer sua crítica e propor argumentos sólidos fundamentados no estudo de situações concretas.

Teixeira e Santana (in Jonhson, 1996) sugerem elementos conceituais e operacionais que serviriam de eixos para um novo modelo de gestão pública: Legitimação da Decisão Político-Administrativa; Planejamento; Descentralização - Integração; Dignificação da Função pública; Avaliação de Desempenho. Algumas propostas para o aprimoramento da gestão das empresas estatais sintetizam as preocupações citadas. Organizaremos seu conteúdo em torno de três noções :

- a) administração de empresas públicas em bases comerciais;
- b) contratos de gestão;
- c) avaliação de desempenho.

Os mecanismos apontados pelo estudo para levar o setor público a atuar em bases comerciais envolvem: corporatização, contratos explícitos entre governos e administradores e estratégia de apuração que assegure a recuperação dos custos e apresente formas convenientes de independência financeira para os serviços públicos e também para as obras públicas.

A corporatização pressupõe a transformação de um departamento governamental em empresa pública a fim de aumentar sua autonomia, evitando a interferência governamental e aumentando a possibilidade de definição de uma política empresarial adequada. Isto implica na necessidade de efetuação de contratos explícitos entre governo e empresa, uma vez que não haveria mais a transferência de recursos, mas sim o ressarcimento por algum serviço prestado. A estratégia de apuração preconizada pelo Banco Mundial, consiste no conceito de que quando a receita provém da tarifa sobre o serviço, a produtividade do serviço aumenta, beneficiando o usuário. Uma contabilidade adequada, permite então, definir o custo de cada serviço que deve ser recuperado por meio da tarifa cobrada ao usuário¹⁶.

Os contratos de gestão estabelecem os compromissos reciprocamente assumidos entre o governo e a empresa , devendo conter cláusulas especificando objetivos, metas, indicadores de produtividade, prazos para a consecução das metas estabelecidas e para a vigência do contrato, critérios de avaliação de desempenho, condições para a revisão, renovação, suspensão e rescisão, penalidades aos administradores que descumprirem às cláusulas contratuais. O objetivo principal dos contratos de gestão é permitir uma definição clara das intenções, responsabilidade e acordos recíprocos entre o Estado e os gestores das instituições que o compõem. Os contratos de gestão constituem instrumento útil no sentido de que a um tempo permitem estabelecer critérios de avaliação de eficiência das empresas e também viabilizam pela definição de metas plurianuais, a compatibilidade da ação das diferentes esferas do governo. Há porem limitações à plena eficácia dos

¹⁶ Mesmo em relação à população carente, o estudo do Banco Mundial reluta em propor a tarifa social. Admitem que os pobres em geral estão dispostos a pagar pelos serviços básicos mais do que se supõe pois a ausência destes serviços obriga a gastos ainda maiores. Ocorre que pela própria postura das últimas gestões do governo municipal de Angra dos Reis (PT, desde 1988), uma postura paternalista em relação à população, onde o Estado deve dar tudo, formou-se uma idéia errônea, até mesmo para aqueles que um dia concordaram em pagar pelos serviços, de que o governo deve bancar todas as despesas. Numa tentativa de reverter este quadro, esbarra-se em uma dificuldade interna com relação à fiscalização sobre as ligações clandestinas - apenas dois fiscais para todo o município. Há que se considerar ainda toda a situação econômica do país - e Angra dos Reis não é diferente, onde a população está mais preocupada em lutar para comprar comida para sobreviver, diante do forte desemprego.

contratos de gestão, principalmente no que se refere a alguns aspectos apontados pelo Tribunal de Contas da União - TCU: no que concerne à seleção e admissão de pessoal é imprescindível a realização de concurso público, no que tange à remuneração de dirigentes e servidores, não há como deixar de observar o limite máximo estipulado no art.37-XI da Constituição e ainda no que diz respeito à contratação de obras e serviços é inegável a obediência à Lei de Licitações 8666/93.

Outro instrumento importante sugerido foi a avaliação de desempenho. A elaboração e a implementação de um sistema de avaliação de desempenho envolvem processos necessários à definição de metas e indicadores, com o desenvolvimento do controle e da avaliação dos mesmos e também com sua divulgação. Avaliar o desempenho de uma ação envolve comparar os resultados percebidos com a expectativa. A partir deste dado, ação, expectativa, metas e objetivos podem ser corrigidos. A construção de indicadores de desempenho constitui momento crítico da avaliação de desempenho das empresas estatais. Na avaliação de empresas privadas predominam indicadores financeiros. No caso de empresas de serviços de utilidade pública, embora seja desejável sua autonomia financeira, a avaliação em termos puramente financeiros é incapaz de indicar se a empresa está atendendo a seus objetivos. A presença de empresas estatais nos serviços de utilidade pública continua sendo relativamente importante, ao mesmo tempo que parece plausível a crescente presença do capital privado neste setor. A revitalização do regime de concessões nos serviços de utilidade pública

A presença de capitais privados nos serviços de utilidade pública torna obrigatória a recuperação de instrumentos formais de regulamentação e controle. Tais instrumentos não devem ser aplicados apenas as concessões realizadas a empresas privadas: as concessionárias estatais, enquanto detentoras de monopólios de serviços de utilidade pública, devem igualmente submeter-se a tais controles. Os usuários tendem a se tornar mais exigentes e conscientes de seu direito, o que cria a necessidade de canais de encaminhamento de demandas. A revitalização do regime de concessões de serviços de utilidade pública se impõe como um dos caminhos para atender às novas condições acima mencionadas, assim como para viabilizar a retomada do investimento nessas atividades essenciais ao crescimento da economia.

Em estudo sobre a infra-estrutura em países em desenvolvimento, o Banco Mundial aponta quatro opções institucionais em relação à sua propriedade e operação:

- ✓ Opção A - propriedade pública e operação pública
- ✓ Opção B - propriedade pública e operação privada - O governo pode transferir a gestão de sua propriedade através de vários mecanismos: concessão , leasing, arrendamento, podendo transferir também a responsabilidade de novos investimentos para o capital privado que assume o serviço.
- ✓ Opção C - propriedade e operação privadas - esta opção é inviável nos setores em que a receita provém diretamente da cobrança de tarifas dos usuários, como é o caso dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
- ✓ Opção D - prestação de serviços pela comunidade e pelos usuários - usada em pequena escala quando a organização comunitária é suficientemente forte.

A lei 8987 deixa algumas questões em aberto, cuja solução parece ser crucial para a adequada implementação do novo regime de concessões.

A primeira questão diz respeito à estrutura dos organismos responsáveis pela regulamentação, fiscalização e controle dos serviços de utilidade pública. A lei determina que cabe ao poder concedente, entre outras atribuições: regulamentar o serviço e fiscalizar permanentemente a sua prestação; aplicar penalidades regulamentares e contratuais; intervir na prestação do serviço, procurando apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários. Este rol de atribuições já mostra a amplitude de

responsabilidade inerente aos órgãos reguladores. Estabelece ainda a lei que a fiscalização do serviço será feita por órgão técnico do poder concedente e, periodicamente por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários. Evidentemente essa definição é bastante genérica e propõe problemas relevantes. Por um lado, reconhece-se a fraqueza dos órgãos de fiscalização hoje existentes em todas as esferas governamentais: recursos materiais, financeiros e humanos reduzidos limitam a eficácia destes órgãos. Por outro lado ao se atribuir regulamentação, fiscalização e controle a órgãos relativamente restritos e de caráter técnico, corre-se o risco de vê-los capturados por gigantescas empresas concessionárias cujo poder deveria ser neutralizado. Neste sentido a proposta de um conselho amplo, com representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários surge como avanço em termos de regulamentação, fiscalização e controle dos serviços concedidos. Se a representação do poder concedente e da concessionária não oferece maior dificuldade, a dos usuários é mais complexa. Que usuários deverão estar representados: os de grande porte ou os numerosos porém de reduzido consumo? Como se farão representar - individualmente ou através de associações de moradores? A representação dos usuários, prevista na Lei 8987/95 envolve algumas questões delicadas¹⁷ cuja solução deve ser procurada, pois disso depende o sucesso na implementação de concessões. A segunda questão crucial diz respeito à tarifa e aos critérios de reajuste. Na lei 8987 optou-se por abandonar o critério de tarifação tradicional no Brasil e a própria legislação até então vigente: o princípio da tarifa determinada pelo custo de produção de serviço pode causar distorções no próprio funcionamento do sistema. Por um lado a tarifa pelo custo não estimula o aumento da produtividade, por outro lado, na ausência de controles eficazes, o próprio custo pode ser inflado artificialmente, gerando lucros excepcionais. A Lei 8987 estabeleceu que a tarifa seja determinada no processo de licitação, como um dos elementos decisivos na definição da empresa vencedora. Admite-se que a competição entre as empresas seja suficiente para conduzir à tarifa mínima compatível com a adequada prestação do serviço. Admite-se que a fixação inicial da tarifa não seja prejudicial aos usuários. Mais complexa que a fixação inicial é o reajuste das mesmas. A lei prevê que o edital e o contrato estabeleçam os critérios de reajuste das tarifas em função das particularidades do serviço. Outro aspecto envolvido na tarifa que não pode ser ignorado é o fato do veto ao artigo que permitia ao poder concedente garantir à concessionária uma receita bruta mínima pelo prazo de até um terço da duração total do contrato. Este veto impede que o poder concedente pudesse subsidiar a concessionária. Assim, o retorno do investimento deverá obrigatoriamente ser bancado pela tarifa. A definição de regras claras e estáveis para a fixação e o reajuste das tarifas é essencial, portanto para a atração de capitais para a exploração dos serviços concedidos. Outro aspecto importante para viabilizar a atração de capitais diz respeito aos bens reversíveis quando da extinção da concessão. Como se fará a reversão dos bens incorporados à concessão nos últimos anos, uma vez que os sistemas de água e esgoto necessitam de permanente ampliação? Embora a lei admita a indenização pelos investimentos não amortizados, deve-se equacionar este problema, uma vez que o poder concedente também não teria, a princípio, condições de indenizar a concessionária (lembrando que durante o período da concessão, praticamente toda a tarifa arrecadada vai para a concessionária). É importante considerar também as condições de financiamento, pois a viabilidade do investimento não depende apenas da expectativa de retorno, podendo as condições de financiamento ser um gargalo no processo. A tendência do sistema financeiro de exigir garantias reais certamente se mostra de difícil implementação, dados os volumes de recursos envolvidos nas concessões, comprometendo assim grande parte

¹⁷ Os inúmeros conselhos populares existentes em Angra dos Reis desde 1988, (Conselho de Usuários de Transporte, de Cultura, de Urbanismo e Meio Ambiente, de Saúde, de Orçamento) acabam por cansar os usuários. São basicamente os mesmos representantes nos diversos conselhos e estes acabam por não ter mais tempo disponível para sua dedicação. A solução então é inserir de modo mais forte os debates sobre saneamento no conselho de saúde ou se criar mais um conselho, o de saneamento?

do balanço da empresa com um único negócio. Estes são alguns dos aspectos da Lei 8987 que dificultam a implementação dos regimes de concessões. No anexo 1 é mostrada a Lei 8987/95 na íntegra, bem como os comentários à ela pertinentes.

Alguns tipos de concessão podem ser razoavelmente regidas ao longo de toda a sua duração a partir de normas previstas no contrato. Ao longo da concessão pode haver expansão da área a ser atendida pela concessionária e também ocorrer inovações tecnológicas, o que é bastante comum num período longo como é o caso dos períodos de concessão. Estas mudanças geralmente são difíceis de prever no início da concessão, por isto é preciso prever mecanismos para permitir adaptação dos contratos a novas situações. A solução deste tipo de problema caberá aos organismos responsáveis pela regulamentação e controle¹⁸ das concessões, que são tratados de forma extremamente genérica na lei de concessões.

Mesmo que a privatização seja uma das iniciativas capazes de viabilizar a retomada dos investimentos em serviços de utilidade pública não se deve ignorar a necessidade de melhorar a gestão das empresas estatais. A privatização de empresas estatais pressupõe esta melhoria na gestão, a fim de obter-se preço de venda compatível com o valor da empresa.

2 - A PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NA AMÉRICA LATINA**

A necessidade de aumentar a eficiência interna do sistema produtivo nacional em um contexto de mercado internacional crescentemente competitivo juntamente com a crise fiscal do setor público e a exigência de melhores prestações sociais por parte da população, são impulsos infatigáveis em favor de uma transformação na forma de exercício das atribuições estatais e dos sistemas de provisão dos serviços públicos. Frente a um Estado que carece de condições financeira e operativas para promover a infra-estrutura requerida, só resta a alternativa de abrir caminho à empresa privada nacional ou estrangeira, ou à empresas estatais de outros países que possuam comprovada eficiência gerencial, ou à organizações comunitárias.

A transferência ao setor privado não é melhor nem pior que a prestação pelo Estado, o que justifica um ou outro é a eficiência e eficácia na provisão dos serviços públicos a que se prestam.

Os princípios que regem um serviço público são:

- ✓ Igualdade - possibilidade equitativa de acesso de todos ao serviço.
- ✓ Continuidade - o serviço deve estar disponível a quem precise, dentro das condições técnicas pré-fixadas.
- ✓ Adaptação - Direito ao progresso técnico e à prestação eficaz dos serviços.

Tendências em matéria de participação do setor privado

¹⁸ Se a capacidade de atração de capitais privados para investimentos em serviços de utilidade pública é muito grande no Brasil, é inegável que muitas condições precisam ser preenchidas para se conseguir a montagem de operações que, pelo vulto, exigem garantias mínimas de segurança. A clara definição dos instrumentos de regulamentação, fiscalização e controle mostram-se essenciais para viabilizar a retomada dos investimentos nos serviços de utilidade pública no Brasil, dentro de um novo modelo que a realidade econômica impõe.

** Este item foi na sua íntegra sintetizado da referência bibliográfica Saravia, 1997.

A nova lei brasileira de concessões n. 8987 de 1995 estabelece as figuras de:

Concessão de serviço público;
Concessão precedida de obra pública;
Permissão.

Apresentam-se em geral os seguintes tipos de concessão:

BOT - Built, Operate and Transfer - concessão de serviço público precedida de obra. O concessionário deve construir as instalações necessárias para a prestação do serviço. A remuneração se dará através de tarifa e ao final do prazo de concessão as obras se reverterem ao concessionário.

ROT - Rehabilitate, Operate, Transfer - o concessionário deve recuperar uma infraestrutura já existente. A remuneração se dará através de tarifa e ao final do prazo de concessão as obras se reverterem ao concessionário.

BOO - Build, Own, Operate - Não há transferência de ativos ao concedente. A remuneração se dará através de tarifa.

BOOT - Build, Operate, Own, Trasfer - o concessionário constrói, opera durante um tempo detém a propriedade também durante um tempo pré fixado e depois transfere o patrimônio ao concedente.

Concessão pura - O concessionário é encarregado de construir uma instalação, mantê-la, e administrá-la por sua conta e risco, recebendo sua remuneração diretamente do usuário.

Na França outros tipos de concessão são encontrados tais como: o arrendamento, a gerência, o consórcio de empresas de obras públicas, a delegação e o sistema denominado *Régie intéressée*.

A participação do setor privado

O objetivo de reduzir déficit fiscais, garantir eficiência econômica e contribuir para a consolidação das políticas de estabilização através da alienação das empresas estatais, além das necessidades de altos investimentos, tem levado os governos a buscar a participação do setor privado nacional ou estrangeiro para investir em serviços públicos na América Latina.

A reestruturação na Colômbia

Na Colômbia o processo de privatização iniciou-se em 1994 e apesar dos estímulos, se tem avançado pouco para trazer operadores privados para a gestão dos serviços porque a participação privada neste setor se recente da incerteza ocasionada por problemas de ordem institucional, técnico , regulatório e financeiro¹⁹ . Durante a década de 90 se registrou somente 12 (doze) processos de privatização, dentre os 1050 municípios existentes, sendo que dez destes processos ocorreram depois da regulamentação de 94, que favorece a privatização.

¹⁹ Um dos argumentos daqueles que defendem a concessão total dos sistemas de água e esgoto de Angra dos Reis é o de que só haveria interesse por parte da iniciativa privada caso obtivesse a concessão de todos os sistemas, pois desta forma haveria uma compensação financeira entre os mesmos.

A Colômbia, que sancionou a lei 142/94, prevê cinco tipos de contrato:

- ✓ Contrato de concessão para uso dos recursos naturais e de meio ambiente;
- ✓ Contratos de administração profissional;
- ✓ Contratos para transferência de propriedades ou uso e dos bens destinados exclusivamente a prestação de serviços públicos;
- ✓ Contratos para regulação de acesso compartilhado ou de interconexão de bens e ;
- ✓ Contratos para a extensão de prestação de um serviço.

Na Colômbia existe a figura da ESP - Empresa de Serviço Público, que pode ser totalmente estatal, mista (metade capital privado, metade estatal), e privada. O Contrato de concessão é semelhante ao modelo brasileiro, os contratos de administração profissional são aqueles celebrados pelas empresas estatais que participam com capital na ESP, para administração de suas ações, ou sociedades criadas com o objetivo exclusivo da administrar empresas de serviços públicos. Os contratos para transferência de propriedade podem ser realizados entre a ESP e um terceiro para contratar qualquer atividade destinada a prestar os serviços de água e esgoto, permitir que um ou mais usuários realizem obras necessárias para receber ou prestar um serviço administrado por uma ESP, pagar com ações da empresa os bens e serviços que recebam. O contrato para a regulação de acesso compartilhado ocorre quando dois ou mais ESP se reúnem para compartilhar o uso à fonte ou interconectar bens indispensáveis para a prestação de serviços públicos, mediante o pagamento de uma remuneração razoável. O contrato para a extensão da prestação de um serviço ocorre quando uma pessoa quer uma extensão da prestação de serviços e assume os custos das obras respectivas, obrigando-se a pagar à empresa o valor definido por ela ou executa sozinho as obras requeridas pela ESP.

Na Colômbia as numerosas empresas de saneamento possuem diferentes portes e as grandes empresas administram serviços a mais de 8000 usuários. A maioria das empresas são de médio e pequeno porte que são as mais vulneráveis e ineficientes em matéria de gerenciamento, possuindo altos custos de operação. Possuem escassez de recursos financeiros, baixa produtividade e muita influência de políticos no rumo das empresas.

Em 1994 quando se avaliou possibilidade de modificação jurídica do setor saneamento, a direção e controle dos agentes prestadores de serviços de água e esgoto, estavam constituídos por órgãos cujas estruturas resultaram insuficientes e ineficientes para conduzir o setor adequadamente às necessidades do país. A regulação se limitava ao controle do valor das tarifas e não a cuidar dos serviços de maneira eficiente e a custos razoáveis. A vigilância ocorria realmente a partir da verificação ex-post do gasto, quando comparado ao orçamento, sem nenhuma visão de racionalidade do mesmo.

Regime tarifário

O regime tarifário é fundamental para que se possa estabelecer os valores de tarifa a serem cobradas dos usuários, sem que se efetue uma arbitragem entre estes e a ESP. Deve ser determinada de tal modo que nem o concedente nem o concessionário sintam necessidade e possam modificá-la. Os tipos principais de regulação de tarifas são:

- ✓ Regulação da taxa de retorno (Rate of return regulation)- As tarifas são calculadas de modo que cubra os custos de operação da concessionária, agregando-se uma taxa de remuneração sobre os investimentos realizados. Permite o aumento da tarifa até o máximo da taxa de retorno permitida. Percebe-se que este modo de fixação de tarifas

poderia permitir o aumento artificial da base de cálculo mediante custos ou investimentos infundados.

- ✓ Price Cap ou serviços por preço - Estabelece preços máximos, só podendo ser alterados devido a fatores exógenos que possam provocar desequilíbrio econômico financeiro do contrato. O concedente também pode reduzir as tarifas se estes fatores exógenos provocarem redução de custos da concessionária. A intenção básica deste tipo de regime é criar uma forma de incentivo à concessionária para que ela possa reduzir seus custos de produção.
- ✓ Yardstick regulation - Os provedores individuais são comparados com protótipos de eficiência, e
- ✓ Regulação por contrato - A regulação é efetuada pelas partes (municipalidades e provedores). As disputas são levadas a cabo nos tribunais.

A reestruturação na Argentina

O maior caso de privatização na América Latina ocorreu na Argentina. Na cidade de Buenos Aires o Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) substituiu a OSN, com um prazo de concessão de 30 anos e com a proposta de tarifa cerca de 27% menor que a tarifa até então praticada.. Além da venda resultante da OSN, o governo argentino começou a arrecadar impostos, pois antes a OSN não tributava ao fisco. Da tributação de impostos a Argentina arrecadou US\$ 8,3 e US\$ 19,8 milhões em 1993 e 1994, respectivamente.²⁰ Qual foi o efeito que teve a privatização do setor saneamento na Argentina? O governo se beneficiou com a venda da empresa e a arrecadação fiscal e ainda com o aumento de credibilidade frente à opinião pública. Os consumidores se beneficiaram com a redução do valor das tarifas, com o aumento quantitativo das prestações ofertadas pela empresa e ainda com as melhoras qualitativas do serviço, reduzindo-se a resposta à queixas de 80 para 48 horas para serviços de água e 140 para 80 horas para serviços de esgotos.

Situação geral dos trabalhadores

Houve redução de 47% do quadro de pessoal da OSN entre nov-92 (data da privatização)(7500 funcionários) e final de 1993 (4000 funcionários). No caso de demissão ou saída voluntária foram oferecidas indenizações entre US\$ 7000 e US\$ 10.000, financiadas pelo Banco Mundial. Na OSN foram oferecidas 10 % de ações aos trabalhadores que se mantiveram na empresa. A participação acionária dos trabalhadores é considerada por alguns, como tática para cooptar os empregados para o processo de privatização e amortecer a resistência sindical.²¹

A reestruturação no Chile

²⁰ Certamente que paga por isto é a população, de forma indireta.

²¹ No caso de Angra dos Reis este problema seria facilmente resolvido uma vez que não há o sindicato dos trabalhadores do setor água e esgoto. Estes estão vinculados ao sindicato da construção civil, que por sua vez é inoperante, se limitando à organização das rescisões trabalhistas. Temos de concordar, entretanto que os próprios funcionários são pouco politizados e envolvidos nas questões trabalhistas, embora o município seja propício para isto - devido ao incentivo dos conselhos populares existentes.

O Chile foi o primeiro país que vendeu as empresas públicas ao setor privado. O processo se inicia em 1973 durante o governo militar e é reforçado a partir de 1985, data em que assume o governo democraticamente eleito. O Ministério da Fazenda Chileno apontou quatro argumentos favoráveis à privatização:

- ✓ A importância da propriedade privada como fundamento da sociedade livre e da economia de mercado
- ✓ O aumento da eficiência que ocorria nestas empresas sob gestão privada
- ✓ A reprivatização e recapitalização dos bancos
- ✓ O propósito de ter um mercado de ações maior, proporcionando-se maior estabilidade no mercado de capitais.

O programa de privatizações no Chile não provocou demissões em massa, mas sim um aumento de emprego em várias empresas.

A diferença dos serviços de eletricidade e telecomunicações para o setor de saneamento é que este é considerado um serviço social, onde o governo não tem uma grande preocupação pela recuperação de custos ou pela provisão de sólidas políticas institucionais e de recursos humanos. Isto tem levado a baixos padrões operativos como resultado da falta de manutenção e a carência de uma sistemática capacitação de pessoal (Saravia, 1997). A ausência de uma política tarifária racional e de regimes legislativos e reguladores claros, leva ao setor enfrentar dificuldades para atrair capital privado que financie sua necessidade anual de investimentos da ordem de R\$ 12 milhões. As empresas de saneamento enfrentam sérios problemas institucionais e de pessoal. O excesso de mão de obra explica a baixa produtividade das empresas públicas de água. São comuns as relações de 5 a 10 empregados por cada 1000 ligações de água, comparadas a uma relação de 2 a 3 empregados por 1000 ligações em empresas eficientes.²²

No Chile os serviços de saneamento foram transformados em sociedades anônimas, mas nenhum foi privatizado. Tem-se como exemplo a Empresa Metropolitana de Obras Sanitárias (EMOS), criada em 1977 e transformada em SEM em 1989. A EMOS possui quatro concessões em locais que não pode explorar e terceirizar várias atividades com o setor privado. É considerada a melhor empresa do Chile e uma das melhores da América Latina. A cobertura de água é de 100% e de esgoto é de 97%. O governo chileno subsidia água em cerca de US\$ 25 milhões por ano, beneficiando a 450.000 famílias (18% dos usuários chilenos).

A tabela 2 a seguir apresenta alguns indicadores operacionais e financeiros antes e depois da participação do setor privado em cinco cidades da América Latina.

Tabela 2 - Indicadores Operacionais e financeiros antes e depois da participação do setor privado (PSP) em cinco cidades latino-americanas.

Cidade	Buenos Aires		Cancun		Cartagena		Santiago	
Indicador	Antes da PSP	1995	Antes da PSP	1995	Antes da PSP	1995	Antes da PSP	1995
Receita Operacional	230	385	25	21	10	12	60	130
Receita	-8	133	15	11	-2.5	0.9	29	71

²² Em Angra dos Reis a relação é de aproximadamente 9 funcionários para cada 1000 ligações. (170 funcionários para 20.000 ligações). Deve-se considerar também as dificuldades geográficas da localidade para se avaliar esta relação.

Bruta								
Despesa/Receita Operacional	1.05	0.65	0.4	0.47	1.2	0.89	0.52	0.45
Taxa de cobertura	80	86	85	88	50	82	90	94
Número de empregados	7450	4250	518	526	1200	385	1717	1945
Empregados por 1000 ligações	6.4	3.3	12.8	11.4	14	4.5	2.1	1.9

Fonte: Rivera in Saravia, 1997

Situação dos trabalhadores do setor

Como a maior parte dos sindicatos - fortes nos países latino-americanos - se colocou contra a privatização, adotou-se três estratégias para conquista: altas indenizações para aqueles que se demitiram, compromisso de vínculo empregatício na nova empresa e reserva de ações da empresa aos trabalhadores da antiga companhia.

Argentina

Quando ocorreu a privatização da OSN em Buenos Aires, 7600 empregados foram transferidos ao concessionário. Destes, 1800 empregados aceitaram o Programa de Demissão Voluntária. Outros 1700 empregados foram demitidos através de um programa lançado pelo concessionário. O resultado final foi a redução de 4000 empregados em seis meses. Um acordo coletivo entre a concessionária e os sindicatos estabeleceu que a empresa deveria reservar 10 % das ações para os trabalhadores. Também entre 1993 e 1995 a empresa ofereceu 150.000 horas de capacitação para seus trabalhadores, beneficiando mais de 12.000 participantes.

Na cidade de Córdoba diversos problemas com pessoal ocorreram. Muitos trabalhadores resolveram permanecer na empresa estatal por falta de garantias trabalhistas da concessionária, tais como impossibilidade de utilizar-se os serviços médicos estatais e de aposentar-se através do instituto de pensão estatal. Dos 700 trabalhadores requisitados a serem transferidos para a concessionária, apenas 151 aceitaram ser transferidos, sendo que a avaliação da empresa é de que seriam necessários pelo menos 344 pessoas para o bom funcionamento dos sistemas.

A boa relação entre a nova concessionária e o sindicato, no caso da cidade de Buenos Aires é contrastante com os conflitos surgidos na cidade de Córdoba. Em ambas as cidades a empresa administradora é a Lyonnaise des Eaux, porém os sindicatos de trabalhadores são diferentes. Os conflitos debilitaram a defesa dos trabalhadores,. Enquanto o sindicato de Buenos Aires obteve algumas vantagens, o de Cordoba perdeu todas as ações interpostas e não obteve vantagens para o setor trabalhista.

Colômbia

Na Colômbia, os que prestam serviços nas ESP públicas, privadas ou mistas, tem o caráter de trabalho particular e se regem pelas mesmas normas, como por exemplo a

remuneração pelo desempenho e resultados de lucros e cobertura obtidos pela ESP. Dos 1200 empregados da antiga empresa de serviços públicos, 600 se demitiram com o PDV, 200 se demitiram e 400 foram contratados gradualmente pela concessionária. A antiga empresa pública requeria 14 empregados para cada 1000 ligações, enquanto a empresa mista necessita apenas de 4,5 trabalhadores/ligação. Durante os seis primeiros meses de operação a empresa obteve lucros líquidos no valor de US\$ 1 milhão, frente ao déficit de US\$ 5 milhões que tinha a empresa pública distrital.

3. - A PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NO BRASIL

Na última década os serviços de saneamento adotaram as seguintes formas de gestão no Brasil :

- ✓ Concessão a companhias estaduais por um prazo de 25 a 50 anos. Atualmente existem 27 companhias que atendem cerca de 90% de população urbana de água;
- ✓ Administração direta municipal através de serviços autônomos por parte de 1700 municípios, sendo que destes, 962 municípios são associados da ASSEMAE- Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgoto;
- ✓ Administração direta através de autarquias que contam com assistência técnica da FNS - Fundação Nacional de Saúde, que atendia em 1993, a 625 localidades com serviço de água.

A partir de 1995 se inicia um rápido processo de privatização em diversos setores de serviços públicos. O BNDES atua como agente financeiro dos projetos de privatização. As cidades pequenas em que o volume de negócios é modesto, têm sido foco de atenção das empresas menores, sem tradição no setor. Despertam mais interesse as cidades maiores (mais que 50.000 habitantes), Nesta situação existe um universo de apenas 240 municípios dos quase 5000 existentes. No entanto estas cidades abrigam quase a metade da população brasileira. A maior parte destes municípios tem seus serviços operados por companhias estaduais de saneamento, com contratos de concessão vencidos em alguns casos e contratos em vigor em outros casos. Nestes casos o município tem que autorizar a companhia a fazer uma subconcessão ou a concessionária tem que autorizar o município a conceder uma parte dos sistemas a outra empresa, se ainda estiver em vigência a concessão à CESB. Atualmente, somente 69 municípios podem conceder imediatamente a empresas privadas, dos 240 citados.

Há quatro modalidades de concessão realizadas no Brasil na área de saneamento: a concessão total dos serviços de água e esgoto, a concessão de todo o sistema de esgotos, a concessão restrita à produção de água e a concessão restrita ao tratamento de esgotos. Na maior parte dos municípios que já demonstraram ou efetivaram interesse na concessão, seja ela total ou parcial, houve uma grande resistência por parte da população e /ou das comunidades organizadas. As maiores resistências se dão quando se trata das concessões totais, quando, muitas vezes os editais permitem inclusive uma autonomia da empresa tanto para operar todo o sistema bem como para fixar valores das tarifas. Outra forma bastante comum de concessão é o processo BOT (Built Operate and Transfer) onde a empresa constrói uma determinada obra, opera e explora por um período que lhe garanta retorno financeiro pelo investimento realizado e pelos custos de manutenção e operação, e depois transfere o equipamento para o concedente.

O processo de entrega dos serviços em concessão não tem sido tranquilo: em muitos lugares os prefeitos têm enfrentado fortes resistências por parte da população, de vereadores, políticos e sindicalistas. No vale tudo de argumentos para aprovar as leis de concessão municipais nas Câmaras, um município do Estado de São Paulo - Cordeirópolis- apelou até para a história da Igreja Católica: “ Se Jesus concedeu a Pedro a chefia de sua Igreja, por quê não podemos conceder à iniciativa privada os serviços de saneamento da cidade?” .

Uma resistência poderosa e silenciosa vem de dentro dos próprios serviços municipais. Acostumados a gerir sem ter acesso a financiamentos, os dirigentes dos serviços de água e esgotos (SAAE's) desconfiam das propostas fáceis que recebem de empresas privadas para entregar os serviços. Certamente, a maior resistência que se pode fazer ao processo de privatização é gerir bem, melhorar o desempenho e a prestação dos serviços à população, controlar com rigor a qualidade da água, diminuir e controlar as perdas, ampliar a cobertura dos serviços e cobrar corretamente, informando aos usuários exatamente o que estão pagando. Porque, sem dúvida alguma, um importante aliado utilizado para viabilizar a privatização é o sucateamento dos serviços. Além disto, há que se tomar certos cuidados na fase de diagnóstico do município quanto à saneamento . Geralmente os municípios não possuem corpo técnico disponível para realizar o diagnóstico necessário para se saber a real situação do SAAE, e recorrem à contratação de consultorias, que muitas das vezes são associadas a consórcios que “concorrerão” à concessão²³. A função do governo federal sempre foi a de impulsionar o desenvolvimento, utilizando por exemplo, mecanismos de crédito direcionados, concessão de subsídios, incentivos fiscais, política cambial e monetária, aprovação de novas leis e adaptação de outras, regulamentação de atividades, etc.. Atualmente o Estado alega que não tem mais dinheiro, está falido, e escolhe o caminho da privatização dos serviços públicos como a salvação. O Governo Federal utiliza todos os instrumentos de que dispõe para induzir estados e municípios à privatização . O BNDES, por exemplo, que já foi o grande banco fomentador do desenvolvimento, financiando obras públicas de infra-estrutura, têm recusado financiamento a governos e empresas públicas. Esta recusa pode se dar diretamente ou através de artifícios, tais como criar dificuldades no preenchimento de requisitos para o financiamento. No caso das companhias estaduais, o governo federal vêm condicionando a rolagem das dívidas estaduais a um compromisso formal do governo estadual em promover a privatização de suas empresas.

A preferência das empresas privadas na área de saneamento tem sido os serviços de água e esgoto municipais, pelo fato de ainda não terem feito a concessão dos serviços, pois, no caso de municípios que já fizeram a concessão fica mais difícil de rescindir os contratos (ainda que muitos deles já estejam vencidos, como é o caso de Angra dos Reis)²⁴ . Segundo o I Diagnóstico Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento realizado pela Fundação Nacional de Saúde e pela Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgoto - ASSEMAE, os serviços municipais tem feito uma boa oferta de serviços, com índices de atendimento superiores em muitas das vezes aos apresentados pelas companhias estaduais. Desta forma, não se justifica a alegação do governo federal e dos consultores de que há um atraso tecnológico municipal que o impede de avançar na superação das dificuldades sanitárias.

²³ Nos processos atuais, os municípios que estão fazendo concessão de seus serviços contratam estudos de empresas de consultoria que ditam o que o município deve fazer, a que custo e por que meios, e nem todos conseguem se apropriar de todo o conhecimento envolvido no processo. Como poderão regular e fiscalizar? Como estes municípios terão condições de impor regras e sanções às grandes empresas que atuam na área?

²⁴ O termo de convênio firmado entre o município de Angra dos Reis e o governo do Estado de Rio de Janeiro através da Companhia de Água e Esgotos da época tinha validade de 30 anos e foi assinado em 1952, tendo desta forma vencido em 1982. Ainda assim, a CEDAE continua operando (mal) em Angra dos Reis , tendo cumprido apenas parte do que foi acordado.

Estas dificuldades se traduzem pelos elevados déficit nos serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos. No Brasil, são 40 milhões de pessoas sem água, 100 milhões sem coleta de esgoto, e de todo o esgoto coletado mais de 90% não recebe tratamento. Ocorre que grande parte desta população refere-se à população rural, estimada pelo censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE em 1991 em 36 milhões de pessoas. Destes, apenas 65% dos que recebem menos de dois salários mínimos tem abastecimento de água enquanto 97% dos que recebem acima de 5 salários mínimos recebem água pública com tratamento. A tabela 3 apresenta os principais indicadores a nível nacional dos serviços de saneamento.

Tabela 3 - Principais indicadores, a nível nacional

Ítem	1995	1996	1997	1998	Angra dos Reis-1999
Nível de Cobertura - Água	84,9%	89,9%	93%	95%	97%
Nível de Cobertura - Esgoto	12,4%	12,9%	15,1%	16,7%	31%
Ligações x empregado	270	326	360	387	150
Receita Operacional (R\$ milhões)	222	267	294	328	-----

Fonte: Revista BIO - Abril-Junho/99

A maioria das cidades que aderiram à concessão privada demandam pouca expansão dos serviços, desta forma a participação dos investimentos da empresa privada pouco contribuirá para superarmos o quadro das debilidades de saneamento pelo menos nos anos iniciais deste processo. A ASSEMAE também afirma que a questão dos recursos financeiros não é a sua falta, conforme afirma o governo federal, mas sim ocorre a má distribuição dos recursos. Há duas fontes principais de recursos federais para o setor: o orçamento da União e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Para o ano de 1999 o governo gastou menos do que o previsto para o setor nas duas fontes de recursos. A tabela 4 mostra os valores investidos pelo Governo Federal no setor saneamento nos últimos anos. O mesmo ocorreu com dois programas do governo federal: O programa de infra-estrutura de saneamento básico e o Prosege. Segundo o relatório do Tribunal de Contas da União a razão da redução de investimentos se deve ao endividamento público, que forçou ao governo federal a redução de investimentos até mesmo nas áreas básicas como saúde, previdência e saneamento. Além disto, as dificuldades de acesso a muitos destes recursos são em sua maioria impostas pela "urgência" com que os municípios devem preparar sua documentação técnica. Estas dificuldades criam então a cultura para a aceitação da concessão à empresa privada como única solução viável.

Tabela 4 - Investimentos do FGTS em saneamento básico

ANO	Valor anual investido (R\$)
1995	80.647.000,00
1996	1.005.400.851,00
1997	1.353.986.000,00
1998	217.297.000,00

Fonte: Jornal Saneamento e Municípios, ASSEMAE, mar/abr/99

O interesse das grandes empresas brasileiras e das empresas estrangeiras começou mesmo para valer com a concessão em dois grandes municípios: Limeira, que fez a concessão de toda a operação dos serviços de água e esgoto por 30 anos e Ribeirão Preto que fez a concessão apenas do tratamento de esgotos por 20 anos. Os contratos foram feitos respectivamente com a Lyonnaise des Eaux consorciada com a CBPO e com a CH2M HILL associada a Rek Construtora.

Em Limeira, após um acelerado processo de elaboração de edital e votação da lei de concessão, a Lyonnaise des Eaux assumiu a concessão em 02 de junho de 1995, criando a Companhia Águas de Limeira. Nesta ocasião foi aberta uma CPI para a investigação de denúncia pertinente à concessão. O resultado, segundo relatório feito pelos vereadores de confiança do prefeito - interessado na concessão - afirma não ter havido irregularidades no processo. A Águas de Limeira afirma que vai investir US\$100 milhões no período (30 anos), sendo US\$ 50 milhões nos primeiros cinco anos. A empresa afirma que já investiu US\$ 4 milhões em um novo sistema de captação e bombeamento de água, obra inaugurada três meses depois da assinatura do contrato de concessão. Ficou mais tarde provado que a empresa somente concluiu obras já iniciadas há algum tempo. Passado quase um ano de operação e administração dos serviços pela nova empresa, duas mudanças foram sentidas pela população: a primeira, a elevação das tarifas mensais e erros no faturamento, a segunda refere-se à qualidade da água, com alta turbidez.(ASSEMAE et alli, 1996)

Em Ribeirão Preto a situação foi um pouco distinta da de Limeira, uma vez que o processo de concessão privada foi muito discutido com a população, a concessão referiu-se apenas à estação de tratamento de esgotos. A vencedora deveria construir a estação de tratamento e adotar uma tarifa máxima de R\$ 0,25 por metro cúbico de esgoto. A vencedora propôs um projeto em um valor acima do licitado e uma tarifa bem menor (R\$0,18 por metro cúbico de esgoto que entrasse na estação). O pagamento à concessionária seria feito pelo órgão municipal de saneamento, que assumiria as possíveis inadimplências dos consumidores. A experiência de Ribeirão Preto parecia, a princípio, muito atraente para o município, pois não haveria necessidade de um controle tão rigoroso da população ou do órgão municipal de saneamento, uma vez que os investimentos não seriam tão dispersos e caso a empresa não concluísse no prazo a estação de tratamento, a maior prejudicada seria a própria concessionária, pois não poderia arrecadar. Atualmente, o município de Ribeirão Preto está em briga judicial com a empresa vencedora da licitação, pois as obras da estação de tratamento de esgotos sequer iniciaram, e a concessão não foi continuada. (ASSEMAE et alli, 1996)

Ainda no estado de São Paulo os seguintes município já tem seu processo de concessão privada de esgotamento sanitário concluído e em curso: Ribeirão Preto, Itú, Ourinhos, Jundiaí e Araçatuba.(ASSEMAE et alli, 1996)

No estado do Rio de Janeiro, nos últimos anos, foram feitas algumas concessões de serviços de saneamento. O Governo do Estado realizou licitação para dois blocos de municípios, tendo sido vencedoras as empresas PROLAGOS, que opera os sistemas de água e esgoto dos municípios de Cabo Frio, São Pedro da Aldeia, Arraial do Cabo e Iguaba e ÁGUAS DE JUTURNAÍBA que assumiu os sistemas das cidades de Araruama, Saquarema e Silva Jardim. Os prazos de concessão foram respectivamente de 25 e 30 anos e o escopo dos serviços refere-se à projeto, construção e operação de sistemas de água e sistemas de esgoto (exceto para a cidade de Araruama, onde a Prefeitura já havia investido em esgotamento sanitário). No caso da Águas de Juturnaíba atualmente são

gerenciadas cerca de 32.000 ligações de água, correspondendo a uma população fixa de cerca de 115.000 habitantes. A tarifa mínima é de R\$ 5,45 (água e esgoto) para cada 10 mil litros de água fornecidos ao usuário. O maior problema de gerenciamento destes sistemas refere-se à alta sazonalidade de usuários nas épocas de final de semana, feriados longos e férias escolares, quando a população praticamente dobra de tamanho.

Ainda no estado do Rio de Janeiro os municípios de Nova Iguaçu e São João de Meriti também realizaram seus processos licitatórios, entretanto ocorre uma briga judicial entre a CEDAE e estes municípios, onde esta empresa operava²⁵. Também realizaram concessões municipais por um prazo de 30 anos, os municípios de Campos, Petrópolis e Niterói, onde assumiram os serviços de água e esgoto as empresas Águas do Paraíba, Águas do imperador e Águas de Niterói, respectivamente. O grupo controlador das empresas “Águas de...” é formado pelas empresas Carioca Engenharia, Covan, Queiróz Galvão e E.I.T. .

Também deve ser citado o caso da Companhia de Saneamento de São Paulo - a SABESP. Esta companhia, sofrendo todos os aspectos negativos das companhias estaduais da época do PLANASA, com o estado de São Paulo em um verdadeiro caos quanto aos sistemas de abastecimento de água e esgoto, resolveu há cerca de dois anos, abrir seu capital. Colocou à venda através de leilão cerca de 4% das suas ações, e também realizou um enxugamento da empresa, demitindo cerca de 4.000 funcionários. Encerraram diversos contratos de terceirização, passando a realizar os serviços por conta própria, criando o mecanismo de participação nos resultados, incentivando desta forma a maior parte dos funcionários até então desmotivados. Desta forma, a SABESP nos últimos dois anos conseguiu sair de uma situação de falência para um resultado expressivo de R\$ 542 milhões de lucro líquido em 1998. Além disto, beneficiou a população conseguindo eliminar o rodízio no abastecimento de água que atingia cerca de 3.000.000 de pessoas, concluiu o sistema de tratamento de esgotos do Alto Tietê, importante região da Grande São Paulo,

²⁵ A oposição das companhias estaduais ao direito de decisão dos municípios quanto à renovação dos contratos é transgressão ao Direito Administrativo e à autonomia política garantida na Constituição federal vigente e definida também nas Constituições anteriores. Portanto é um problema legal. Essa postura das companhias ocorre por duas razões preponderantes: em primeiro lugar a companhia erroneamente se confunde com o Estado, por vício de suas origens na ditadura: em segundo lugar, ela não reconhece nenhum poder aos municípios, agindo para as corporações políticas, empresariais e funcionais que as dominam.

O fato das companhias terem o controle acionário exercido pelos Estados a que pertencem, não lhes dá nenhuma autoridade ou ascendência constitucional sobre os municípios, pois são instituições de direito privado e perante aqueles, são como quaisquer outras empresas privadas. Esta razão é ainda mais clara hoje quando novas concessões ou suas renovações só podem ser feitas mediante licitação pública conforme a Lei 8666/93, onde as companhias estaduais não tem quaisquer privilégio legal sobre os concorrentes privados.

Como as coisas estão parece-nos que o que as companhias estaduais estão querendo é garantir na marra o que nem mesmo legalmente lhes pode ser delegado. Os municípios podem e até devem conciliar e estabelecer entendimentos com as companhias estaduais concessionárias sobre a forma como a fiscalização dos contratos de concessão deve ser exercida sobre a periodicidade e o conteúdo das prestações de contas, sobre os planos anuais e plurianuais de investimentos, sobre a aprovação prévia de projetos e orçamentos de obras, sobre a participação do município na subvenção de obras ou nos subsídios tarifários, sobre o percentual da receita (quando superavitária) a ser reinvestido no município, sobre como será garantido o equilíbrio econômico do contrato, etc..

Porém não há o que conciliar quanto aos direitos dos municípios sobre estas questões e, principalmente, sobre o direito de rescindir o contrato ou não renová-lo, se estes pontos não forem cumpridos. (Peixoto, 1994)

fez investimentos no interior, através de novas concessões, com novos formatos mais interessantes à população.

O governo federal pretende definir a titularidade e a regulação dos serviços de saneamento ainda no segundo semestre de 1999, tendo sido formado um grupo de trabalho para preparar um substitutivo ao PL 266, do Ministro da Saúde José Serra. A autonomia é a grande questão. Hoje, a Constituição assegura aos municípios o poder

concedente. Faz apenas uma ressalva, naqueles casos em que o serviço ultrapassa os limites do município, sendo esta obrigatoriamente compartilhada com os estados. É mais ou menos o caso das regiões metropolitanas, onde muitas vezes a captação de água localiza-se fora do município central, ou então a água é transportada por mais de um município. No caso dos esgotos, por exemplo, o despejo pode afetar a vida dos municípios que estão a jusante, isto é, mais abaixo de um rio. Não é o caso de Angra dos Reis, onde todos os serviços, tanto de água quanto de esgoto, estão totalmente inseridos no município, afetando tão somente os seus habitantes.

O Projeto de Lei-266/96, do Senador José Serra cassa a titularidade sobre o saneamento dos municípios localizados em regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microregiões, transferindo para o Estado o poder de decidir tarifas, concessões e obras no setor de saneamento. Seu projeto é de garantir a titularidade desses serviços a empresas estatais, pois logo em seguida estas poderiam ser privatizadas. Afinal é mais fácil negociar a privatização com um punhado de governadores do que com mais de cinco mil prefeitos. Para a ASSEMAE o projeto é inconstitucional, pois fere o artigo 30 da Constituição federal. Saneamento é serviço de interesse local e, portanto, uma atribuição dos municípios. O Projeto de Lei recebeu emenda do senador Josaphat Marinho, recomendando o exercício da titularidade conjunta dos Estados e municípios sobre o saneamento. Este parecer foi aprovado por unanimidade na Comissão de Constituição e Justiça.

O Governo do Estado de São Paulo contratou consultoria internacional para elaborar um projeto de regulamentação dos serviços de saneamento, patrocinado pelo Banco Mundial. A empresa, que também elaborou modelos de regulamentação para outros estados tais como Minas Gerais e Pernambuco, não reconhece os municípios como titulares dos serviços de saneamento, prevê que a regulamentação deverá ser exercida pelo estado e que crie e nomeie todos os conselheiros do órgão de regulamentação. A proposta da ASSEMAE é que o município continue sendo o titular do serviço, a regulamentação deve ser exercida pelos municípios, com a participação da sociedade, que é usuária dos serviços. Para a região metropolitana, deverá ser instalado o Conselho Metropolitano, com a participação do Estado e municípios.

O Sindicato dos Trabalhadores de Água e Esgoto da Bahia (SINDAE) também se coloca contra a privatização dos serviços de água e esgoto apresentando os seguintes argumentos: (Filho, Abelardo de Oliveira, 1998)

- ✓ Os novos investimentos não serão, na verdade feitos pela iniciativa privada, mas terão como fonte de recursos o BNDES e a Caixa Econômica Federal, além de agentes multilaterais como o BIRD e o BID.
- ✓ Quanto à eficiência, existem empresas públicas eficientes e seguramente modelares, outras ineficientes. O mesmo ocorre na iniciativa privada. O Brasil, seguramente, está na contramão da história, pois em mais de 90% dos países do primeiro mundo o saneamento é público. Somente na Inglaterra e boa parte da França é que é privado.

- ✓ A corrupção é colocada como inerente ao serviço público, mas isso também não é verdade. As gigantes mundiais que atuam no setor de saneamento, as francesas

Generale des Eaux e Lyonnaise des Eaux, são verdadeiros exemplos de corrupção e por todos os países onde passam se envolvem em escândalos.

- ✓ No caso do discurso de vender estatais para aplicar os recursos na área social, já está claro que isso não é verdade. Já foram vendidas várias delas e ninguém sabe dar notícia de que algum centavo chegou nessa área cuja carência é escandalosa, tão mais escandalosa por não ser prioridade do Governo.

É preciso que, ao analisar os argumentos expostos pelo Sindicato dos Trabalhadores de Água e Esgoto da Bahia, tenhamos em mente que há um forte corporativismo existente nas instituições públicas de água e esgoto e principalmente nos Sindicatos a ela ligados. Além disto, não é verdadeiro que todos os recursos financeiros provenientes de empresas privadas são bancados pelas instituições financeiras brasileiras. Dependendo do porte dos investimentos a ser realizado e do período de tempo estabelecido nas normas de concessão, a própria empresa consegue os recursos financeiros necessários, seja com capital próprio, seja com capital advindo da exploração dos sistemas.

Aqueles que defendem a gestão privada no saneamento constataam a exaustão do modelo PLANASA, aliada à persistência de sério déficit de serviços. Como os recursos públicos arrecadados tem sido direcionados para outras despesas e não atendem aos investimentos necessários, a solução proposta é buscar recursos da iniciativa privada para o setor. Porém, percebe-se que os sistemas que mais interessam às empresas privadas são aqueles em que os sistemas já estão praticamente consolidados, onde os investimentos necessários e, portanto, os riscos, são menores, basicamente concentrados na ampliação natural dos serviços.

CAPÍTULO IV- SITUAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

1. O MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

O município de Angra dos Reis, pertencente ao estado do Rio de Janeiro, possui população de 96.000 habitantes, área de 900 km², 4 distritos, e cerca de 50 bairros. Uma das maiores dificuldades de gestão dos serviços do Governo Municipal é o fato do município estar geograficamente desenvolvido em uma faixa continental de 90 km com os bairros espalhados ao longo deste trecho, situados entre o mar e a montanha, além da existência de bairros ocupados na Ilha Grande, que também é parte do município. Outra dificuldade reside no fato que o município de Angra dos Reis é conhecido mundialmente como um excelente local de veraneio, principalmente devido à suas belezas naturais. Neste caso, a população que ocupa o município chega a triplicar em alguns locais da Ilha Grande, aumentando a demanda pelos serviços públicos, inclusive o de saneamento. A arrecadação da Prefeitura foi de cerca de R\$ 94.000.000,00 em 1999 e o total de funcionários é de cerca de 3000.

2. OS SISTEMAS DE SANEAMENTO BÁSICO DO MUNICÍPIO

Os sistemas de saneamento básico do Município de Angra dos Reis, compostos de sistemas de abastecimento de água, sistemas de coleta e tratamento de esgotos sanitários, e sistemas de resíduos sólidos, são gerenciados pelas seguintes entidades:

- ✓ Prefeitura Municipal de Angra dos Reis - PMAR;
- ✓ Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro - CEDAE, e
- ✓ Sistemas Particulares.

O município possui cerca de 60 sistemas de abastecimento de água, distribuídos ao longo dos bairros periféricos, morros do centro de Angra dos Reis e das ilhas. Os sistemas gerenciados pela PMAR são de modo geral sistemas de pequeno e médio porte, que atendem também a cerca de 40% da população total. Devido às características geográficas do município e à forma com que se deu a ocupação do solo, a operacionalização (tratamento e manutenção) dos cerca de 50 sistemas PMAR torna-se onerosa, exigindo uma maior quantidade funcionários, apoio logístico e material de consumo (cloro, ferramentas).

A CEDAE possui um único sistema de abastecimento de água que atende aos bairros Centro (somente a parte baixa), Marinas, Balneário, Parque das Palmeiras e uma pequena parte do bairro Japuíba. Quando se fala em um único sistema, consideramos: uma barragem, um reservatório, uma estação de bombeamento, que atende cerca de 40% da população total de Angra dos Reis. Os demais 20% da população são atendidos por sistemas de abastecimento de água particulares, sejam estes gerenciados por empresas tais como a VEROLME, a ELETRONUCLEAR, a PETROBRÁS, ou por condomínios particulares. Atualmente, há intenções de alguns sistemas serem retomados pela Prefeitura, uma vez que legalmente o município é o poder concedente dos sistemas de água, tais como o sistema Verolme, Eletronuclear e principalmente o sistema CEDAE.

Sistemas de abastecimento de água

Praticamente todos os sistemas de abastecimento de água do município são compostos por: captação de superfície, sob forma de pequenas barragens, adutoras em PVC, reservatórios em concreto armado e rede de distribuição também em PVC. A forma de tratamento realizada é apenas a cloração, geralmente com uso de hipoclorito de sódio. Esta descrição é válida para a maioria dos sistemas sejam eles públicos ou particulares. Algumas exceções são encontradas quando da utilização de poços artesianos para captação. A maior parte dos sistemas também são por gravidade, à exceção do Sistema CEDAE, que utiliza bombeamento. No que tange à possíveis investimentos na área de abastecimento de água podemos listar: reformulação do sistema CEDAE (projeto orçado em cerca de R\$ 1.800.000,00), construção de diversos filtros para redução de turbidez, manutenção dos sistemas de água, implantação de novos sistemas em comunidades ainda não contempladas ou que venham a nascer. (atualmente cerca de 2% da população).

Sistemas de esgotamento sanitário

Os sistemas de esgotamento sanitário existentes no município são em geral dos seguintes tipos: sistemas fossa séptica + filtro anaeróbio individuais, sistemas de rede coletora, fossa séptica + filtro anaeróbio coletivos, sistemas de rede coletora e tratamento do tipo reator anaeróbio de fluxo ascendente (RAFA). O percentual de atendimento da população total com tratamento de esgotos é estimado em 44%. O restante da população, tem seu esgoto lançado em rede mista (rede de águas pluviais), ou não tem sistema de esgotamento, sendo o mesmo feito em valas à céu aberto. Ainda é grande o volume de obras a serem realizadas no que diz respeito à coleta e tratamento de esgotos. São obras primordiais seja pelo aspecto saúde pública, seja pelo aspecto de melhoria das condições ambientais e da beleza de nossas praias e rios. Nos últimos 10 anos, também através do Programa PROSANEAR²⁶, foram construídos 17 sistemas coletivos de coleta e tratamento de esgotos no município, atendendo inclusive à população residente nas diversas localidades da Ilha Grande, porém estima-se serem ainda necessários investimentos da ordem de R\$ 15 milhões para que todo o município seja contemplado com sistemas eficazes de coleta e tratamento de esgoto sanitário. Para o biênio 1999/2000 está prevista a construção da primeira etapa de um importante sistema de esgotamento sanitário, que está sendo realizado pela PMAR em convênio com a Eletronuclear, no bairro de Parque Perequê. O sistema em questão contemplará cerca de 20.000 habitantes quando estiver totalmente concluído.

Além dos investimentos descritos - obras de sistemas de abastecimento de água e de sistemas de coleta e tratamento de esgotos, algumas outras ações na área de saneamento são igualmente necessárias à manutenção dos sistemas para atendimento à população angrense: ações de educação ambiental, sistemas de cadastro e cobrança de usuários, sistemas de operação e manutenção, sistemas de controle de qualidade de águas de consumo e dos corpos d'água, sistemas de fiscalização e controle de concessões (caso estas venham a ser feitas).

Uma das atividades mais importantes no que concerne ao saneamento básico é o planejamento do setor à curto, médio e longo prazo. Embora se tenha no município diversas instituições gerenciando e operando os sistemas, à exceção da PMAR nenhuma outra pensa no ordenamento do setor. Embora não tenham obrigatoriedade de fazê-lo, estas entidades participam das questões que envolvem saneamento básico no município,

²⁶ O Programa PROSANEAR, foi um programa de saneamento básico realizado pela PMAR, com recursos provenientes de empréstimo da CAIXA e do Banco Mundial. Este programa, ocorrido no período 1994 a 1997, foi um grande propulsor de saneamento básico no município, tendo sido feitas diversas obras de água, esgoto e drenagem, solucionando, em parte ou em todo, problemas de saúde pública da população de alguns bairros, além de ter gerado inúmeros empregos diretos e indiretos e de ter trazido à população a conscientização do que é, e o que pretende ser saneamento.

mas não tem interesse em uma discussão maior sobre direitos, deveres, planejamento e otimização de serviços.

Neste sentido, com todas as dificuldades de pessoal, a Coordenadoria de Saneamento da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis é atualmente a instituição de referência no município para as questões de saneamento básico, e também pelo fato do município ser o poder concedente destes serviços, e ainda pelo fato de que na Coordenadoria trabalham profissionais já envolvidos neste setor e que almejam um futuro melhor para Angra dos Reis em termos de saneamento.

3. - A COORDENADORIA DE SANEAMENTO BÁSICO

A Coordenadoria de Saneamento Básico da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis não é uma empresa mas um órgão da administração direta municipal, que possui status de secretaria municipal, pois foi criada em 1994 para funcionar provisoriamente até que se criasse um órgão autônomo de saneamento empresa, companhia ou autarquia (ver anexo 2 para configuração jurídica de cada uma destas formas). A criação de um órgão autônomo foi uma das exigências do Banco Mundial, quando, nesta época, firmou um empréstimo à Prefeitura no valor de US\$ 10 milhões para obras de saneamento básico , em um Programa denominado PROSANEAR.

A Coordenadoria , nos setores de água e esgoto, possui cerca de 167 funcionários, sendo 41 da Prefeitura e cerca de 126 funcionários de empresa terceirizada entre funcionários administrativos e operacionais. Os serviços desenvolvidos pela Coordenadoria são basicamente: gerência e operação dos sistemas de abastecimento de água (que atendem cerca de 40 mil habitantes, equivalente a cerca de 40% da população), gerência e operação dos sistemas de esgotamento sanitário, e gerência dos serviços de coleta e destinação final de resíduos sólidos. O custeio e os investimentos são provenientes exclusivamente de uma parcela do orçamento anual da Prefeitura de Angra dos Reis.

O modelo de organização da Coordenadoria acompanha basicamente o modelo da Prefeitura, um modelo burocrático. Entretanto, pelo perfil dos técnicos e assessores da Coordenadoria, atualmente há uma tendência de torná-lo mais orgânico, tentando explorar a potencialidade dos dois modelos.

3.1- DEFINIÇÃO DA ATIVIDADE/TAREFA DO SISTEMA

As atribuições principais da Coordenadoria são: servir a população do município com água em quantidade e qualidade, efetuar ou orientar o destino final, preferencialmente com tratamento, dos resíduos de esgotamento sanitário doméstico e industrial e efetuar a coleta e destino final dos resíduos sólidos. Como tarefas secundárias a Coordenadoria possui também as atribuições de educação sanitária e ambiental para toda a população e o controle dos sistemas que não sejam operados pela Prefeitura.

Todos os serviços relativos à coleta e tratamento do lixo são terceirizados e subdividem-se em : varrição das vias públicas e praias, capina, roçada, limpeza de valas, coleta de lixo convencional, coleta seletiva de lixo, operação da usina de reciclagem de lixo e operação do aterro sanitário. Os serviços de resíduos sólidos (lixo) têm como fonte de arrecadação uma pequena taxa de limpeza urbana embutida dentro do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), e a cobertura do alto (monetariamente) mas importante (socialmente)

serviço é feita através de repasse do orçamento da Prefeitura. Estes serviços são considerados pela população de boa qualidade, tanto através de pesquisa de opinião pública quanto pela própria avaliação dos gerentes da Prefeitura.

Os serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos administrados pela Prefeitura têm algumas particularidades. De um modo geral os serviços de abastecimento de água são considerados bons pela população e pelos técnicos da Prefeitura. Os sistemas de abastecimento de água compõe-se em geral de pequenas barragens em águas superficiais nas nascentes dos rios nas serras, adutoras, pequenos reservatórios onde se faz a cloração da água, e as redes de distribuição, geralmente em PVC. A rotina do pessoal operacional é limpeza de barragens, cloração, análise da água, limpeza de reservatórios, desobstrução e conserto de redes. Os serviços de coleta e tratamento de esgotos são considerados ruins pela população e satisfatórios pelos técnicos. Neste caso esta diferença se dá pelo desconhecimento técnico dos serviços de esgotamento sanitário e as bases utilizadas para comparação. Os sistemas de esgotamento sanitário resumem-se em: fossas e filtros coletivos, sistemas individuais de fossa e filtro e ainda algumas estações de tratamento tipo Reator Anaeróbio de Fluxo Ascendente. A rotina do pessoal é controle das fossas e filtros, limpeza e desobstrução de redes coletoras de esgotos. No escritório da Coordenadoria existem ainda alguns setores de apoio: setor de engenharia, onde se elabora - ou contrata - projetos, e onde se fiscaliza as empreiteiras quando existem obras de maior vulto que não sejam executadas por pessoal próprio, além de existir também acervo técnico de plantas e documentos; setor de apoio administrativo onde se faz controle orçamentário, compras, digitação e emissão das guias de tarifa mensal de água e tesouraria. Existe também um setor de educação ambiental e sanitária, que visa orientar e coordenar o trabalho de saneamento junto à população.

As maiores dificuldades no bom andamento do serviço podem ser conseqüência de:

1. Disposição geográfica do município - os núcleos populacionais são muito dispersos ao longo de uma faixa continental de cerca de 90 quilômetros de extensão, e ainda ao longo de uma ilha (Ilha Grande). (ver anexo 3)
2. Todas as tarefas relativas à saneamento são dinâmicas, isto é, se ocorre algum problema no abastecimento de água, por exemplo, este tem que ser resolvido imediatamente, pois as pessoas não podem ter o abastecimento comprometido por mais de um dia, podendo ocorrer um sério problema de saúde pública.
3. A rotina da Coordenadoria, por mais ágil que seja sua estrutura, está condicionada à burocracia do Governo Municipal, isto é, muitos “emperramentos” ocorrem por conta da rigidez e dimensão da estrutura da Prefeitura. Este é o principal problema para efeito desta pesquisa. O desejo de mudança institucional vem, não somente da reformulação dos sistemas de saneamento básico propostos pelo Governo Federal, através do PMSS, mas também e principalmente pela necessidade imposta à Coordenadoria de se “livrar” da lentidão dos processos licitatórios e de compras do Governo Municipal, de trazer a arrecadação proveniente das tarifas de água, esgoto e lixo para o âmbito da Coordenadoria, sem que esta arrecadação vá para o “bolo” da Prefeitura e quando da redivisão a Coordenadoria fique com a menor fatia.

3.2 - DESCRIÇÃO DO MODELO ORGANIZACIONAL VIGENTE

3.2.1 - Estrutura

O organograma da Coordenadoria, apresentado no anexo 4, é nitidamente horizontal. No topo ocupam as funções técnico-políticas o coordenador (engenheiro), e dois sub-coordenadores (engenheiros). As quatro assessorias são gerenciadas por pessoas com “cargo de confiança” e sub-dividem-se em :

- ✓ Assessoria de resíduos sólidos
- ✓ Assessoria de educação ambiental
- ✓ Assessoria de estudos, projetos e apoio técnico
- ✓ Assessoria operacional

De um modo geral a estrutura é descentralizada, ficando a cargo do diretor de assessoria todas as mudanças de rotinas, as melhorias de desempenho à exceção do tratamento aos casos excepcionais.

O planejamento dos serviços da Coordenadoria é feito pelos coordenadores, subcoordenadores e gerente de departamento, sob a forma de colegiado.

A nível de padronização de procedimentos praticamente se dispõe de pouquíssimas instruções escritas, o que eventualmente traz alguns transtornos, principalmente quando novos funcionários são admitidos.

As relações interpessoais (verticais e laterais) no âmbito dos departamentos podem ser qualificadas do seguinte modo:

- ✓ Verticalmente, existe confiança nas pessoas e nas suas ações,
- ✓ Lateralmente, há pouco espírito de equipe, e a Prefeitura não procura facilitar o desenvolvimento de uma organização informal. Pela própria característica da cidade - de pequeno porte - os grupos informais acabam por se formar pelo encontro das pessoas nas ruas, bares e áreas de lazer.

3.2.2 - Informação e decisão

Vários tipos de informações são importantes para o sucesso do processo decisório. A informação político-social, a informação técnica e a informação financeira/orçamentária. A informação político e social se dá no nível de participação e cobrança da comunidade frente aos diversos conselhos existentes no município. Embora não exista o Conselho de Saneamento, a população participa e cobra ações de saneamento nos conselhos de saúde e, principalmente, no de orçamento. Nestes conselhos participam os assessores e chefias do setor, porém as informações não são totalmente repassadas aos técnicos. A informação técnica vem das dificuldades encontradas no dia a dia da equipe de manutenção dos sistemas, mas há pouca integração com os setores de projetos e obras. A informação financeira vem da Secretaria de Fazenda até as chefias da Coordenadoria. Estes três tipos de informação subsidiam (ou deveriam subsidiar) o planejamento das ações de médio e longo prazo (anual e quinquenal). Ocorre que pela dinamicidade das demandas do setor, por uma ausência de pessoal compromissado nos diversos setores da Coordenadoria, e por uma insuficiência gerencial por parte da Coordenação, o planejamento praticamente é repetido, ano a ano, somente alterando-se alguns itens cumpridos, não por efetivo controle do planejamento anterior, mas sim por termos sido empurrados para executar uma ou outra demanda.

A comunicação entre os funcionários da Coordenadoria se dá verbalmente ou até através de bilhetes (o que na maioria das vezes funciona). Entre os funcionários da Coordenadoria e os outros setores da Prefeitura a comunicação ocorre por via telefônica e por comunicação interna (CI). O prédio da Coordenadoria de Saneamento fica separado dos demais prédios da Prefeitura e da sua sede, tendo-se ainda um agravante de que o

prédio ocupado pela Coordenadoria de Saneamento pertence à CAIXA ECONOMICA FEDERAL e foi emprestado à Coordenadoria por 3 anos em 1995. Desta forma, a qualquer momento, haverá necessidade de outro espaço físico para a Coordenadoria.

3.2.3 - Pessoal

Situação dos trabalhadores da Coordenadoria de Saneamento da PMAR

Um dos principais argumentos contra a manutenção da Coordenadoria no status em que se encontra, isto é, como uma secretaria de governo é a questão dos trabalhadores da Coordenadoria. Os sistemas públicos de saneamento (sistemas de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos) aumentaram em demasia desde 1988. Atualmente existem 50 sistemas de abastecimento de água e 12 sistemas de esgotamento sanitário, sob gerenciamento da PMAR. Tendo em vista também as dificuldades geográficas do município, isto requer a presença de 167 funcionários²⁷ divididos nas seguintes categorias, conforme a tabela 5.

Como se pode avaliar pela tabela a situação trabalhista é bastante peculiar, sendo a maioria dos funcionários contratados através de uma empresa terceirizada. Esta situação traz os seguintes inconvenientes:

- ✓ Falta de compromisso com a causa saneamento básico da cidade;
- ✓ Falta de perspectiva de crescimento profissional dentro da Coordenadoria;
- ✓ Incertezas quanto à continuidade do trabalho, uma vez que a presença do funcionário se dá por meio de contratação de uma empresa fornecedora de mão de obra, pelo período de um ano, renovável por igual período;
- ✓ Alto custo para a PMAR, uma vez que sendo os funcionários admitidos através da empresa, além das despesas com salários, a PMAR deve remunerar a empresa também pelos encargos sociais e obviamente aí se insere também o BDI (benefícios e despesas indiretas) da empresa. Isso resulta que sobre o salário do funcionário tem-se ainda o acréscimo de cerca de 100 % referente a estes encargos.

Tabela 5 - Situação funcional da Coordenadoria de Saneamento em julho/1999.

Categoria	Funcionários PMAR	Funcionários Contratados
Engenheiros	5	1

²⁷ A totalização apresentada refere-se ao mês de junho de 1999. Nesta ocasião a contabilização do número de ligações gira em torno de 20000, o que nos fornece a relação aproximada de 9 funcionários para cada 1000 ligações. Um dos parâmetros para avaliação da eficácia do serviço é a relação funcionário/1000ligações. Este número que deve situar-se entre 4 e 6 para ser considerado um serviço eficaz. No caso de Angra dos Reis, ainda que consideradas as dificuldades geográficas ainda está muito acima do valor ideal, que acreditamos, para o caso de Angra dos Reis deva situar-se em torno de 6 ou 7. A solução é a demissão? Quando analisamos o total de pessoas em cada serviço verificamos ainda a necessidade de contratação de mais funcionários! Algumas medidas poderiam ser adotadas na tentativa de aumentar a produtividade dos funcionários: a criação de um maior estoque de peças junto às regiões administrativas; a capacitação dos funcionários; o incremento de novas tecnologias e a formação e unidades de negócio (provocando uma saudável competição).

Técnicos em saneamento	2	5
Técnicos (digitadores, projetistas, orçamentistas)	0	4
Almoxarife	0	2
Encarregados de serviço	6	1
Bombeiro	14	33
Ajudantes	3	48
Administrativos	5	5
Caixas (serviço de banco)	0	3
Eletricistas	0	3
Mobilizadores Sociais	1	12
Fiscalização	2	0
Carros de passeio c/ motorista	0	5
Kombi c/ motorista	0	3
Caminhão c/ motorista	2	1
Toyota c/ motorista	1	0
Total	41	126

Fonte: Coordenadoria de Saneamento , Prefeitura Municipal de Angra dos Reis

Para o setor de operação e manutenção dos sistemas de água e esgoto atualmente não se requer pessoal muito especializado (serventes, bombeiros, pedreiros) . Para os setores de projetos e obras, educação ambiental e institucional faz-se necessário a presença de engenheiros civis e sanitaristas que estejam sempre atualizados quanto às inovações tecnológicas. Pela própria característica do município de Angra dos Reis (não há curso de nível superior nesta área) temos dificuldades em encontrar profissionais competentes e com experiência dispostos a fixar residência em Angra e se adequar a receber mensalmente o baixo salário pago pelo Governo Municipal. Além disto, o quadro da Prefeitura é pequeno e insuficiente para atender às demandas da comunidade em um prazo razoável. Geralmente os técnicos não tem tempo para se especializar, e quando tem há uma dificuldade por parte da Prefeitura de liberação de recursos financeiros para treinamento e capacitação. As pessoas que trabalham na Coordenadoria tem como principais fatores de motivação: a “estabilidade”, a possibilidade de ver poucos, mas alguns sucessos junto à comunidade. O principal fator desmotivante é o baixo salário e a ausência de benefícios. A avaliação de desempenho do funcionário é feita com base em critérios subjetivos das chefias tais como: dedicação, assiduidade, velocidade, eficácia de resposta às demandas técnicas. A avaliação de desempenho, por não ser formalizada, só favorece aspectos negativos do funcionário, isto é, se ele vai mal, identifica-se e seguem-se as providências: orientação, advertência, suspensão e demissão. Esta é a seqüência de procedimentos burocráticos nos casos de desempenhos negativos de funcionários da Prefeitura, que entretanto para ser colocada em prática necessita de um longo e desgastante processo administrativo sobre o funcionário. Devemos considerar também que no caso da Coordenadoria de Saneamento a maioria dos funcionários é contratada, o que modifica a relação de cobranças e de avaliação de desempenho. Não há recompensas formais pelo bom desempenho do funcionário.

Sistema de recompensa

Os sistemas de operação e manutenção de água e esgoto e seu apoio administrativo requerem pessoal semi-qualificado, e hoje, devido às características da região de Angra dos Reis (não há cursos profissionalizantes em nenhum nível) , poucos empregados satisfazem esta qualificação mínima. Em geral, as possuem os funcionários mais antigos. Por conta da dificuldade da formação de profissionais da região, a avaliação dos empregados é feita com base em descrições amplas e padrões de desempenho passíveis de interpretação subjetiva. Não há sistema de avaliação de desempenho da Prefeitura.

O sistema de recompensas, não oficializado, se dá através de recompensas sociais, isto é, reconhecimento pessoal pelo bom desempenho, “vista grossa” para atrasos e faltas do funcionário, e eventualmente recompensas materiais em forma de pagamento de horas extras (não executadas) para alguns funcionários que desempenham bem sua função porém têm o salário defasado conforme a tabela salarial da Prefeitura, quando comparado a outros profissionais do mesmo nível.

4. SITUAÇÃO INSTITUCIONAL

Dos sistemas de abastecimento de água existentes no município de Angra dos Reis, cerca de 40% das ligações de água são operados pela Prefeitura, cerca de 40% são operados pela Companhia Estadual de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro - CEDAE, e cerca de 20% das ligações são distribuídos entre FURNAS Centrais Elétricas S.^a, Estaleiro VEROLME, PETROBRÁS e condomínios particulares. Estes percentuais não correspondem à proporção dos sistemas (conjunto de barragens, adutoras, reservatórios, redes) existentes. A Prefeitura, para atender os 40% de domicílios do total abastecido, opera atualmente cerca de 50 sistemas isolados, enquanto a CEDAE, para atendimento também de 40% dos domicílios possui apenas um sistema. Desta forma, o custo operacional para atendimento do mesmo número de habitantes é muito maior para a Prefeitura quando comparado à CEDAE. Além disto a região atendida pela CEDAE - somente o primeiro distrito do município - região do Centro da Cidade de Angra dos Reis envolvendo também os bairros Balneário, Parque das Palmeiras, Marinas e Praia do jardim conforme mostrado no anexo 5 - é a de maior poder aquisitivo e também a região onde estão localizados os maiores consumidores: comércios, clínicas, hospitais, postos de gasolina, fábricas de gelo. Em síntese, a Prefeitura atende à periferia e aos morros do Centro, tendo um custo operacional maior e um faturamento e arrecadação menores, devido à alta inadimplência.

A situação atual da operação dos sistemas de água e esgoto de Angra dos Reis é atípica (com vários operadores e gerências) e necessita ser modificada para benefício da população.

Tem-se ainda a situação das grandes empresas e de alguns condomínios que administram seus sistemas particulares de abastecimento de água. Estas empresas não possuem qualquer tipo de concessão , outorga ou permissão²⁸ do município para operação dos sistemas, e a Coordenadoria não possui qualquer tipo de fiscalização ou controle da qualidade de água distribuída aos usuários. Nos municípios onde o modelo organizacional de saneamento básico está mais avançado, os sistemas particulares não somente atendem às normas e ao controle estabelecidos pelo poder público municipal, mas também remuneram ao município pelo volume total de água consumida de um determinada

²⁸ Ver anexo 2 para esclarecimentos quanto aos conceitos de concessão e permissão.

fonte, ainda que tenham sido construídos e que sejam operados sem participação do poder público.

4.1 - A RELAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS COM A COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUA E ESGOTO - CEDAE

No início dos anos 70, com o objetivo de viabilizar a execução do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA, foram criadas muitas das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), que, a partir das normas estabelecidas pelo antigo Ministério do Interior e pelo extinto BNH - Banco Nacional de Habitação - passaram a ter exclusividade em obtenção de empréstimos daquela instituição, para a execução de obras de saneamento em todo o país. As CESBs, além de incorporarem os órgãos vinculados aos respectivos governos estaduais que atuavam diretamente nos serviços (no Rio de Janeiro, ESAG, CEDAG e SANERJ), deveriam obter as concessões junto aos municípios. Nesta tarefa, respaldados no autoritarismo do Governo Federal, os governos estaduais e as CESBs usaram todos os mecanismos de pressão política e de verdadeira chantagem econômica. Deste processo, apenas cerca de 1000 municípios, dos quase 4000 então existentes no país, mantiveram a autonomia na gestão e operação dos serviços de saneamento.

Não diferentemente dos demais municípios que fizeram concessões às Companhias Estaduais de Saneamento Básico, o município de Angra dos Reis até o início dos anos 80 praticamente não tinha maiores queixas da concessionária, uma vez que as tarifas dos serviços eram consideradas baixas e havia abundância de recursos do BNH para investimentos.

A partir de final da década de 80, a CEDAE começou a reduzir seu investimento no município, por diversos fatores não inerentes ao município, mas à própria companhia. Dentre os principais motivos tem-se: crise econômica do país, diminuição das fontes de financiamento, inchaço de pessoal, expansão da ocupação populacional para os bairros periféricos (o que demandaria maiores investimentos fora do centro urbano de Angra dos Reis tendo-se que investir em outros sistemas físicos).

Nesta mesma ocasião a CEDAE deu início, em toda a sua área de atuação, a um programa de recuperação tarifária com crescentes e abusivos aumentos de tarifa, numa tentativa de salvação do modelo PLANASA: a auto-sustentação dos serviços a qualquer custo. Toda esta situação deu início ao processo de municipalização, já que, a exemplo de outros municípios, o município de Angra dos Reis acredita que também pode praticar tarifas muito menores e oferecer melhor atendimento do que a CEDAE. Com o desenvolvimento dos bairros, com a ocupação desordenada do município ao longo da Rodovia Rio-Santos e também na Ilha Grande, a Prefeitura, diante da omissão da CEDAE, foi obrigada a investir na construção de sistemas de abastecimento de água. Desde o final da década de 80 a Prefeitura opera seus sistemas com qualidade e quantidade atendendo hoje a cerca de 40.000 habitantes. Se a Prefeitura consegue manter 50 sistemas, com todas as dificuldades inerentes à disposição destes sistemas pelo município, porque não haveria de conseguir manter um único sistema (atual CEDAE)?

A CEDAE, assim como as demais companhias estaduais de saneamento, foi criada em uma época ditatorial e acabou por absorver vícios desta época. Se comporta como sendo um monopólio, no sentido negativo da palavra, uma vez que as reclamações dos usuários são sempre relegadas a segundo plano, e a desobediência ao poder concedente é constante. Angra dos Reis possui um escritório da CEDAE, mas este é subordinado à Superintendência da CEDAE de Pirai, localidade distante cerca de 200 km de Angra dos Reis. Ocorre que o município de Angra dos Reis, por falta de estruturação do setor de

saneamento até o final da década de 80 também não fez cumprir o seu papel fiscalizador de concedente. A partir do final de 1988, com a estruturação do setor de saneamento da Prefeitura, iniciou-se um processo de reavaliação, fiscalização (ainda que precária) e cobrança dos serviços da CEDAE, culminando em 1992 no início do processo de municipalização desta companhia. Este processo está ainda em curso por diversos fatores, mas principalmente pelas atitudes corporativas e monopolistas da CEDAE, que durante alguns anos se negou a fornecer informações técnicas e econômicas solicitadas. Dentre os motivos que o município de Angra dos Reis deseja a municipalização da CEDAE podemos apontar:

- ✓ O sistema de abastecimento de água adotado no Centro da Cidade de Angra dos Reis pela CEDAE é tecnicamente incorreto, trazendo à população maiores tarifas e atendimento precário. A Companhia, entretanto, decide de forma unilateral onde, como e quando investir, e no caso de Angra dos Reis, nos últimos 10 anos o investimento médio anual foi de US\$ 4000,00, para um faturamento médio anual da ordem de US\$ 1.000.000,00;
- ✓ Quando o processo de municipalização da CEDAE começa a se consolidar em diversos locais do Estado do Rio de Janeiro, há proporcionalmente uma tendência da CEDAE em se proteger, assumindo uma postura autoritária, negando-se sistematicamente a prestar informações gerenciais e técnicas;
- ✓ Tendo em vista que as tarifas da CEDAE são estabelecidas de forma regional, de modo que um grupo de municípios, submetidos à mesma superintendência possuem a mesma tarifa, as tarifas em Angra dos Reis são elevadas em relação ao padrão de serviços prestados;
- ✓ A dificuldade de fiscalização dos serviços da CEDAE, por parte da Prefeitura, se dá pelo fato da Companhia não divulgar as manobras que realiza nos sistemas, pelo fato de não haver fiscais na PMAR disponíveis para esta incumbência e principalmente por não haver norma regulamentadora dos serviços da antiga concessionária.

No caso de Angra dos Reis, como também na maioria dos municípios²⁹, o contrato de concessão com a CEDAE encontra-se vencido desde 1982, segundo o que se deduz. Na

²⁹ É interessante notar a “briga” atual entre o Governo do Estado do Rio de Janeiro e a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. O Rio de Janeiro é uma cidade de quase seis milhões de habitantes e, o que ocorre neste município, é o investimento anual de cerca de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) por parte da Prefeitura do Rio, em obras inadiáveis de saneamento. A CEDAE, (ir) responsável pelo abastecimento de água e coleta de esgoto, assume que a arrecadação no município é de cerca de 70 % da arrecadação total da Companhia, porém não consegue prestar os serviços com eficiência. Numa tentativa de defender os interesses do cidadão carioca, a Prefeitura do Rio lançou em final de julho/99 um edital de licitação de concessão dos sistemas de água e esgoto do trecho da cidade compreendido entre o Leme e Santa Cruz. O Governo Estadual impetrou mandado de segurança alegando que a titularidade da distribuição da água é do Estado. O Governo do Estado faz esta alegação com base na Lei Estadual de Recursos Hídricos 3239 de 02/08/1999, que estabelece que “no caso de abastecimento em regiões metropolitanas, o titular é o Estado”. Ocorre que esta Lei vai contra as disposições constitucionais estando a “briga” no Supremo Tribunal Federal. O que a Prefeitura do Rio de Janeiro alega, e tem razão em parte, é que o Estado neste momento “faz uma defesa intransigente da ineficiência e do corporativismo de uma casta só empenhada em manter privilégios” (Luiz Paulo Conde em O GLOBO, pag. 7 de 9/8/1999), referindo-se à CEDAE.

realidade, foi estabelecido um Termo de Acordo em 18 de abril de 1952 entre o Estado do Rio de Janeiro e a Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, aprovado através da Lei Estadual 1644 de 14 de agosto de 1952. O Termo de Acordo contém uma cláusula de prazo de vigência de 15 anos podendo ser prorrogado se não tiver sido remunerado o capital investido. A CEDAE simplesmente se opõe, quase que ignorando, ao fato do município não ter renovado o convênio e não desejar fazê-lo. Assim, a CEDAE continua operando em Angra dos Reis, a região mostrada no anexo 5, possuindo um sistema com: uma barragem, um reservatório de 400 mil litros, uma estação de bombeamento, 20000 m de redes de distribuição e atende a aproximadamente 12.000 ligações. Com o passar do tempo e o município se expandido para os bairros periféricos, a CEDAE passou a não acompanhar estas demandas, por não possuir um plano de metas e investimentos e também por não ser economicamente interessante. Como o poder público não possuía forte atuação na fiscalização da empresa, foi forçada a criar com seus próprios meios os 56 sistemas de abastecimento de água. São cerca de 50 barragens, 40 reservatórios, 2.500.000 m de redes de distribuição, 2 estações de bombeamento, e atende a aproximadamente 20.000 ligações.

As tarifas da CEDAE aplicadas em Angra dos Reis situam-se em torno de R\$0,44 / metro cúbico, enquanto as tarifas da Prefeitura situam-se em torno de R\$ 0,23/metro cúbico. Algumas das razões para a tarifa da CEDAE custar quase 100% a mais que a da Prefeitura são:

- ✓ O recolhimento obrigatório do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias - ICMS pela CEDAE (em torno de 18%);
- ✓ O fato da tarifa arrecadada em Angra dos Reis subsidiar os demais municípios da Superintendência SURPI da CEDAE, que abrange os municípios Angra dos Reis, Piraí, Pinheiral, Paty do Alferes, Miguel Pereira, Rio Claro, Paraíba do Sul, Paracambi, Vassouras e Paulo de Frontin, todos do Estado do Rio de Janeiro.
- ✓ A recuperação de tarifa praticada em meados da década de 80, com o estabelecimento de tarifas altas e abusivas.

4.2 - A PARCERIA DESEJADA (DESEJADA POR QUEM?)

Tendo em vista a proximidade e semelhança entre os municípios de Angra dos Reis e Paraty, distante de Angra dos Reis cerca de 90 km, mais ao sul do estado do Rio de Janeiro, citamos o processo de municipalização da CEDAE em Paraty. Este processo iniciou junto com o processo de Angra dos Reis e ocorreu da seguinte forma. Em janeiro de 1997, após ter sido marca de campanha do governo municipal eleito, foi pedido formalmente ao Governo do Estado do Rio de Janeiro a municipalização dos sistemas de água do município. Em maio de 1997 foi criado um grupo de trabalho formado pelo Governo do Estado, CEDAE e representantes do município de Paraty. Nesta ocasião, o então governador Marcello Alencar apoiava a extinção da CEDAE, pelo menos em alguns municípios do interior. Estavam na lista para a municipalização dos sistemas 12 municípios, dentre eles, Angra dos Reis e Paraty. O município mais antigo nesta briga era o município de Santo Antônio de Pádua, entretanto o município de Paraty foi o único que conseguiu sua independência. Entre maio de 1997 e dezembro de 1997, o município de Paraty, tendo em vista o declarado boicote da CEDAE dentro do grupo de trabalho criado, fez a avaliação patrimonial da CEDAE em Paraty e ameaçou iniciar depósito em juízo, intervindo operacionalmente nos sistemas. Em reação, a CEDAE fez a sua avaliação, orçando seu patrimônio neste município em R\$ 1.800.000,00 (contra os R\$

180.000,00 orçados por Paraty). Novamente o município ameaça e a CEDAE contrata um instituto de perícia, que finalmente orça em R\$ 240.000,00, que após fechado acordo foram pagos em dez meses. O município finalmente assume o serviço de abastecimento de água em fevereiro de 1998, através da Secretaria de Obras, estrategicamente após o período de férias. Houve uma reação positiva da população, mesmo com a propaganda negativa do sindicato dos funcionários da CEDAE - SINDÁGUA - e dos atentados aos sistemas, feitos pelos funcionários da CEDAE. Até os dias atuais estes funcionários, mesmo tendo seu emprego garantido em outros locais (como Angra dos Reis, por exemplo) residem em Paraty e fazem alguns atentados contra os sistemas. Em termos financeiros temos os seguintes números:

Faturamento da CEDAE em Paraty antes da municipalização: R\$ 800.000,00 anuais
Arrecadação da CEDAE em Paraty antes da municipalização: R\$ 600.000,00 anuais
Investimento da CEDAE em Paraty antes da municipalização: R\$ 11.000,00 anuais

Arrecadação do município depois da municipalização: R\$ 840.000,00 anuais
Custeio (pessoal, cloro, veículos): R\$ 144.000,00 anuais
Investimento anual possível: R\$ 700.000,00

A diferença (superávit) é revertida integralmente em obras no município, estando sendo concluída em novembro de 1999, uma grande estação de tratamento de águas. Para o próximo ano, o município iniciará, com estes recursos obras de investimento em esgotamento sanitário, uma vez que a cidade não possui sistema de coleta e tratamento de esgotos.

O município de Paraty, guardadas obviamente as diferenças para o município de Angra dos Reis, serve como exemplo, de como um município consegue, se houver vontade política, gerenciar e operar autonomamente os serviços de saneamento, de forma eficiente.

Conforme citado anteriormente, o processo de municipalização da CEDAE em Angra dos Reis, iniciou em 1992 porém avançou mais no período 1996-1998 chegando ao ponto de avaliação patrimonial da CEDAE, processo que após concluído, deveria culminar no pagamento à parte devida. Nesta ocasião a Prefeitura Municipal de Angra dos Reis - PMAR fez uma crítica da avaliação patrimonial realizada pela CEDAE e surpreendentemente o processo foi interrompido pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro até que ocorresse as eleições para o Governador em final de 98.

Com a nova configuração do Governo do Estado do Rio de Janeiro a partir de janeiro de 1999, e por conseguinte com a nova diretoria da CEDAE, altera-se um pouco a relação desta com a PMAR. Por um receio da CEDAE de perder o espaço (e arrecadação!) já conquistados, por um receio do governo municipal em assumir os serviços até então praticados, pela falta de recursos financeiros do município para aplicação imediata em investimentos no município, está sendo proposta uma nova parceria. Esta parceria, inicialmente proposta pela CEDAE, consiste basicamente na formação de uma companhia municipal de economia mista, da qual a CEDAE participaria como acionista. A alegação da CEDAE para a formação desta empresa é de que a CEDAE possui condições de conseguir financiamentos ou empréstimos que a PMAR necessita, e a PMAR possui pessoal e infra-estrutura, além de amplo conhecimento técnico do município. As sociedades de economia mista são regidas pela Lei das Sociedades Anônimas e neste caso alguns aspectos devem ser considerados. Pela Lei das S.A , o capital social da empresa poderá ser formado com contribuição em dinheiro ou em qualquer espécie de bens suscetíveis de avaliação em dinheiro. No caso de Angra dos Reis , a contribuição da

CEDAE poderia ser o próprio patrimônio já instalado, o que é uma grande vantagem para a CEDAE e um grande prejuízo ao município, uma vez que o interesse na formação da empresa mista é de novos investimentos e não naqueles já realizados. Além disto, a presença da CEDAE no Conselho de administração (obrigatório nas sociedades de economia mista) e no Conselho Fiscal colocaria a companhia estadual em condições de participar da gestão e da fiscalização sobre a nova companhia municipal. Ora, se atualmente a CEDAE, além de não conseguir realizar as suas tarefas operacionais a contento, não consegue ter uma gerência efetiva sobre sua área de atuação no município, imaginemos uma empresa formada pela CEDAE e município. Acredita-se que continuar-se-ia com o mesmo problema atual: a PMAR trabalha e a CEDAE fatura. No caso, a empresa faturaria, porém todo o trabalho ficaria a cargo da equipe do município, até pela experiência já consagrada. O fato é que a PMAR vem ao longo dos últimos anos e mais enfaticamente nos últimos dois anos, cobrando da CEDAE ações e resultados, e vem na verdade cobrindo as deficiências da CEDAE, enquanto esta continua com os altos índices de arrecadação e nenhum investimento. A PMAR não exclui a possibilidade de parceria, entretanto esta deve ser feita de modo a fornecer à população as melhores condições de atendimento e menores valores de tarifa e ainda, deve-se resgatar o fato de que o município é o poder concedente. Na nossa opinião esta parceria sugerida pela CEDAE, é desnecessária e perigosa para o município pois a relação de parceria não pode funcionar bem quando uma das partes na verdade é fiscalizador dos serviços e deve impor e cobrar os resultados esperados.

Peixoto (1994) sugere as seguintes formas de parceria:

1. Executar diretamente obras de expansão, com direito de uso e manutenção pelas CESBs sem integrá-las aos seus ativos e portanto, livres do encargo de amortização (via tarifa, ou da indenização, no caso de reversão), neste caso, pode-se reduzir a parcela correspondente na tarifa a ser praticada ou utilizada como crédito para amortização dos demais investimentos;
2. Execução e operação, pelo município, de sistemas isolados em distritos ou vilas, com assistência técnica ou co-gestão remunerada da CESB;
3. Tendo o município disponibilidade orçamentária, poderá assumir alguns encargos diretos da concessão, como por exemplo saldos de financiamentos, amortizando-se os valores dos investimentos correspondentes, ou como política de redução tarifária;
4. Promover política de redução tarifária, de caráter social, mediante subsídio orçamentário explícito;
5. Promover ações integradas na solução de problemas localizados, com participação comunitária.

Ocorre que das parcerias sugeridas, os itens 1, 3 e 4 envolvem a aplicação de recursos por parte do município, o que é a maior dificuldade encontrada atualmente, e o item 2 sugere a assistência técnica da CEDAE, o que na verdade ocorre de modo inverso: a PMAR é que tem dado assistência técnica à equipe da CEDAE em Angra dos Reis, na região do Centro da Cidade, onde a CEDAE atua e nas demais regiões a PMAR atua de modo absolutamente independente e eficaz. A sugestão 5 já é realizada pela PMAR.

O que o município de Angra dos Reis precisa então?

1. INTRODUÇÃO

A natureza dos serviços de saneamento, principalmente no que se refere à sua operacionalidade, continuidade e segurança (saúde), exige mobilidade e flexibilidade que poucas administrações diretas conseguem ter. Exige-se, cotidianamente, muitas decisões rápidas e seguras, que não podem ficar dependendo de um memorando, de um carimbo ou assinatura ou do processamento de um empenho. Do modo que está organizada hoje, a Coordenadoria de Saneamento, secretaria da Administração Direta do Governo Municipal de Angra dos Reis, se insere neste quadro de pouca autonomia, baixa mobilidade e possui um quadro grave de pessoal: cerca de 75% dos funcionários (em todos os níveis: técnicos, operacionais e gerenciais) da Coordenadoria são mão-de-obra contratada como prestação de serviços. Isto traz os seguintes problemas: não há possibilidade de treinamento dos funcionários, não há motivação dos funcionários pois o contrato tem duração de um ano, prorrogável por mais um, não há formação de equipe compromissada com a proposta de saneamento básico para o município, há uma despesa cerca de três vezes maior para a PMAR na contratação da empresa fornecedora de mão de obra. Os recursos aplicados na contratação de pessoal poderiam estar sendo aplicados em investimentos. Poderia-se perguntar: por que então a PMAR não realiza um concurso público para resolver pelo menos esta questão de pessoal, mantendo a Coordenadoria de Saneamento como secretaria de governo? Ocorre que, não diferentemente do que ocorre nos demais municípios, a PMAR já está com sua folha de pessoal além dos limites estabelecidos pela Lei Complementar 96 de 31 de março de 1999³⁰, tendo sido necessário o enxugamento da folha de pagamento, por conta de redução das receitas municipais.

O Modelo de Autarquia

O modelo mais comum de organização de estruturas de saneamento tem sido as autarquias. Antes da existência do PLANASA na maioria dos municípios foram criados os serviços municipais de saneamento sob a forma de autarquia, conforme descrito no capítulo I. As diferenças de encargos sociais e tributários entre as autarquias e as empresas de economia mista podem ser da ordem de 40%, para um mesmo nível de estrutura tarifária e mesma estrutura de desempenho. (Peixoto, 1994)

A principal vantagem da autarquia, em relação à administração direta, é a autonomia administrativa e financeira, permitindo melhor controle e desempenho operacional. As principais restrições, ou defeitos, que dificultam este modelo alcançar melhores níveis de

³⁰ Esta Lei é a substituta da Lei Complementar 82/95 a famosa Lei Camata, e basicamente estabelece que os limites de despesas totais com pessoal não podem exceder a 60% da receita corrente líquida municipal, sendo que as despesas totais com pessoal equivalem ao somatório das despesas de pessoal e encargos sociais, considerando-se os ativos, inativos e pensionistas. A receita corrente líquida municipal é o somatório de todas as receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, receitas correntes e transferências correntes, exceto as transferências intragovernamentais. Sempre que o município exceder ao limite de 60% ficam vedadas as concessões de vantagens, criação de cargos, novas contratações de pessoal, suspensão de repasses de verbas federais ou estaduais.

desempenho gerencial, administrativo e operacional, refletindo também em custos indiretos de difícil quantificação são:

- ✓ Obrigatoriedade constitucional de adoção de regime jurídico único para os funcionários, o que acaba se confundindo com unicidade salarial;
- ✓ Adoção do mesmo sistema orçamentário /contábil da administração direta;
- ✓ A burocracia processual decorrente do sistema orçamentário, e
- ✓ A desobrigação de controles econômicos e fiscais sobre os investimentos e os bens patrimoniais, afetando qualquer tentativa de avaliação de desempenho econômico, com apropriações falseadas de custos.

Outro ponto polêmico por natureza que pode refletir negativamente no desempenho dos serviços, tanto para a autarquia como para a administração direta, é o estatuto da estabilidade do funcionalismo público. Este não é porém um problema insuperável, podendo ser resolvido com funções gerenciais, além de legislação adequada no que se refere ao estatuto do funcionalismo.(Peixoto, 1994).

O Modelo Empresarial

A partir dos anos 60 houve um grande incentivo à criação de empresas de economia mista, especialmente nas áreas de telecomunicações e de energia elétrica, conforme citado nos capítulos I e II. O Governo Federal, tendo em vista o sucesso desta iniciativa nestas áreas resolveu expandir esta proposta também à área de saneamento, condicionando os empréstimos externos às CESB. Ocorre que as CESB são na verdade concessionárias dos municípios por prazo determinado, sendo ainda submetidas ao regime de contrato administrativo.

A princípio, o modelo empresarial é o melhor para a administração dos serviços que são cobrados por meio de tarifas, por cobrar resultados econômicos e possuir mecanismos de controle mais adequados. Entretanto, poucos municípios adotaram o modelo empresarial (excetuando-se as CESB na ocasião do PLANASA, a nível intermunicipal). Na década de 80 registrava-se a existência de apenas seis empresas municipais. Após a Constituição de 88 as vantagens econômicas de se abrir uma empresa ao invés de uma autarquia desapareceram, restando somente as vantagens de natureza técnico-administrativas.

A tabela 6 mostrada a seguir, apresenta as diferenças de custos tributários e dos encargos sociais entre os modelos empresarial e autárquico. O modelo empresarial se torna mais indicado se a autarquia não adotar mecanismos e técnicas de gerenciamento e controles administrativos e financeiros que anulem os efeitos negativos inerentes à gestão autárquica. (Peixoto, 1994.)

Tabela 6 - Avaliação fiscal/tributário - Incidência de Tributos e contribuições sociais na empresa de saneamento em comparação com autarquia.

ENCARGOS TRIB.SOC.	EMPRESA DE ECON. MISTA	AUTARQUIA
FGTS	8,0%	8,0%
INSS-EMPRESA	28%	23%
SAL.EDUCAÇÃO	2,5%	ISENTO
SESI	1,5%	ISENTO
SENAI	0,2% SOBRE A FOLHA DE PGTO.	CONTRIBUIÇÃO ADICIONAL
SEBRAE	0,6%	ISENTO
INCRA	0,2%	ISENTO
SEGURO ACID.TRAB	2,5%	ISENTO
ICMS	18% SOBRE O FATURAMENTO	ISENTO
PASEP	0,65% SOBRE O FATURAMENTO	0,65% SOBRE A RECEITA
IMPOSTO DE RENDA	VALORES RETIDOS NA FONTE SÃO RECOLHIDOS PELA RECEITA FEDERAL	VALORES RETIDOS NA FONTE RECOLHIDOS PARA O MUNICÍPIO
COFINS	2%	ISENTO
CONTRIBUIÇÃO SOCIAL	LUCRO LÍQUIDO AJUSTADO ANTES DO I.R. * 0,08 = 1,08	ISENTO
IMPOSTO DE RENDA	15% SOBRE O LUCRO REAL	ISENTO PARA PESSOA JURÍDICA
IPVA	TABELA EM CADA ESTADO, DE ACORDO COM ANO DO VEÍCULO	ISENTO

Fonte: Jornal Saneamento e Municípios, jun/jul/98 e Peixoto, 1994

A seguir são listadas algumas sugestões e elementos considerados necessários para a gestão satisfatória dos serviços, especialmente em relação aos contratos de concessão ou de terceirização global dos serviços.

Gerenciamento dos contratos de concessão

Os municípios que optam pelo exercício do poder concedente, em relação aos atuais contratos com as CESBs, ou aqueles que, sendo autônomos ou findos os contratos vigentes, procedem a novas concessões, precisam ter estruturas mínimas de gerenciamento.

As dimensões destas estruturas dependerão de vários fatores, dos quais destacamos:

- ✓ O tamanho do município, em termos de extensão territorial urbana e populações;
- ✓ O modelo de contrato e de legislação adotados para a concessão;
- ✓ A complexidade técnica e operacional dos sistemas;
- ✓ O nível de atendimento/cobertura atual dos serviços e a demanda de novos investimentos³¹;
- ✓ Os recursos técnico-econômicos existentes no município;
- ✓ Os níveis de capacitação da mão-de-obra local;
- ✓ O nível de relacionamento com a concessionária e os recursos gerenciais /administrativos que esta alocar ao município.

Os elementos mais importantes a serem geridos e dos quais também dependem o dimensionamento da estrutura gerencial, podem ser resumidos no seguinte:

- ✓ O cumprimento das disposições contratuais e regulamentares dos serviços, no que se refere aos direitos e obrigações das partes e dos usuários;
- ✓ O controle econômico-financeiro envolvendo: a política tarifária, os investimentos, as receitas e as despesas;
- ✓ O planejamento, a execução e a atualização de Planos Diretores, de projetos de obras e de melhorias operacionais e as interfaces com outras áreas da administração local;
- ✓ O desempenho operacional da concessionária envolvendo: a qualidade, o atendimento aos usuários, a produtividade dos fatores, a otimização dos recursos, a continuidade dos serviços, etc. ...
- ✓ O retorno social dos serviços e o nível de satisfação dos usuários;
- ✓ O controle e atualização de dados e documentos técnicos e comerciais, tais como: cadastro de usuários, cadastro dos sistemas, histogramas de consumo e coletas, etc.;
- ✓ A fiscalização, a cobrança de desempenho e a aplicação de penalidades contratuais, bem como a proposição de revisões de contratos, de alterações nos regulamentos e legislação e, quando for o caso, da rescisão do contrato. Além da definição das atividades, a abrangência e o detalhamento das mesmas também influem na determinação da estrutura, do mesmo modo que a cultura da administração e o nível de organização e de politização dos usuários.

Contratos de Terceirização

Este processo vem sendo usado por vários grupos empresariais como solução de problemas diversos, especialmente os de racionalização da produção e de serviços administrativos. Ao lado de justificativas corretas e conceitualmente aceitáveis, este processo pode esconder outras razões que não são publicamente admitidas, pelos motivos óbvios e por razões tais como:

- ✓ Burlar a obrigatoriedade de realização de concurso público, criando empregos políticos indiretos (contrata-se a empresa legalmente, mas os empregados são indicados pelo contratante);
- ✓ Criar possibilidades de ganhos ou desvios de recursos públicos através de contratações viciadas ou dirigidas;

³¹ No caso de Angra dos Reis são ainda necessários grandes investimentos na área de esgotamento sanitário. Ainda assim, diversos foram os investimentos municipais em sistemas de água e esgoto ao longo dos últimos 7 anos, além daqueles financiados pelo PROSANEAR, conforme mostrado na tabela 3 capítulo III.

- ✓ Reduzir quantidade/custo de mão-de-obra direta, para apregoar eficiência (redução da máquina administrativa);
- ✓ Desvio de objetivos, com interesses particulares, transferindo rendas públicas para o setor privado.
- ✓ Desqualificação de mão de obra permanente, criando dependência do processo e aumentando os custos pela estabilidade/inatividade.

A terceirização pode ser a melhor solução para execução de programas e atividades de tempo definido, ou daquelas cujos resultados de curto ou de médio prazos dispensem ou reduzam o emprego de mão de obra permanente. O maior perigo de predominarem no setor público os efeitos negativos da terceirização, ou de quaisquer outras ações, é a desvinculação da relação entre gestores e a propriedade dos recursos.

Terceirização Global

O fenômeno da terceirização global atingiu recentemente o setor de serviços públicos de saneamento, especialmente no caso da coleta de lixo. A impraticabilidade da adoção generalizada desta modalidade de prestação de serviços de saneamento básico, mais especialmente no que se refere ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, restringe-se aos seguintes fatores:

- ✓ O contrato de terceirização é regido pela Lei 8666/93, que, dentre outras restrições, limita o prazo contratual ao máximo de 5 anos;
- ✓ A criação de circunstâncias que levam à inviabilidade de concorrência, nas renovações de contrato, fertilizando a criação de monopólios regionais ou cartelização do setor;
- ✓ Como os serviços terceirizados são remunerados pelos preços/custos licitados, e não pela cobrança direta de tarifas, há que se considerar: A impossibilidade de determinação de preços unitários dos serviços envolvidos, para avaliação correta pelo poder público; A fiscalização/medição dos serviços necessitaria de grande estrutura (proporcional ao porte dos sistemas);
- ✓ A vulnerabilidade dos agentes fiscalizadores responsáveis pela medição/aprovação dos serviços.
- ✓ O risco de sucateamento dos sistemas, pelo descompromisso da prestadora de serviços, ou mesmo pelo comportamento proposital de não atuar em ações preventivas ou de racionalização, para gerar mais custos corretivos (manutenção) faturáveis, incompatíveis com a eficiência operacional dos sistemas;
- ✓ Os ganhos reais de eficiência executiva ou concorrenciais (na compra de materiais e serviços complementares), não são repassados aos usuários ou ao poder público, aumentando o lucro da contratada;
- ✓ Dificuldades de coibir práticas irregulares na contratação de mão de obra, aviltando salários ou não pagando encargos sociais/trabalhistas, induzindo ao aumento dos ganhos da contratada;
- ✓ Em maior escala (vários contratos de grande peso nas mãos de uma ou poucas contratadas), favorece a verticalização as mesmas, que, além de indutores da monopolização/cartelização, contribui para a concentração da renda adicionada pelos serviços;
- ✓ O distanciamento usuário/prestadora do serviço, comprometendo os objetivos sociais implícitos nos serviços desta natureza.

Terceirização Parcial

Os serviços de prestação contínua são as mais propícias à terceirização, pela maior garantia de retorno e maior facilidade de planejamento. Os mais comuns destes serviços são:

- ✓ Limpeza Urbana - coleta de lixo e varrição de ruas;
- ✓ Vigilância;
- ✓ Fornecimento de refeições;
- ✓ Manutenção e conservação de edificações, instalações, praças, etc. ;
- ✓ Manutenção de veículos e equipamentos eletro-mecânicos;
- ✓ Elaboração de projetos, gerenciamento e fiscalização de obras;
- ✓ Sinalização e manutenção de vias públicas;
- ✓ Locação e operação de veículos e máquinas;
- ✓ Publicidade e propaganda;
- ✓ Serviços de apoio administrativo: reprodução de documentos informática, expedição de documentos, limpeza predial, manutenção de máquinas e restauração de mobiliário, etc.
- ✓ Leitura e entrega de contas;
- ✓ Processamento de dados;
- ✓ Execução de cortes e ligações de água;
- ✓ Execução de ligações de água ou esgoto;
- ✓ Colocação, troca e manutenção de hidrômetros;
- ✓ Atualização e manutenção de cadastros;

A racionalização administrativa e operacional, seja pela redução de custos ou pelo aumento de produtividade, eficiência e eficácia, deve ser a motivação fundamental da terceirização e como tal não há como se definir um modelo a ser adotado indistintamente. Qualquer que seja a solução institucional adotada para o setor saneamento básico em Angra dos Reis deve-se avaliar e decidir ética e legalmente os casos em que a terceirização pode ser mais vantajosa do que a execução/administração direta das atividades.

Não cabe na estrutura do setor de saneamento básico do município de Angra dos Reis a diferenciação por clientes, uma vez que a missão do Setor Saneamento é dotar todas as comunidades do município de saneamento básico, não importando se o usuário mora no morro, na Ilha, no bairro de classe alta. A tarifa a ser paga pelo serviço deve ser idêntica independente do local onde o usuário reside e das dificuldades que se possa ter na manutenção dos sistemas de água e esgoto (UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO) . Neste sentido, é que os clientes têm o mesmo peso, a mesma importância e requerem a mesma estrutura, inclusive a nível de educação ambiental, são os mesmos funcionários que executam o trabalho, seja nas comunidades carentes ou em região de alto poder aquisitivo. Em alguns setores da Coordenadoria, principalmente o setor operacional (manutenção e operação dos sistemas - bombeiros, pedreiros e encarregados) percebe-se a necessidade de uma diferenciação geográfica. Tendo em vista a própria característica geográfica do município - longas distâncias entre os bairros - percebe-se a necessidade de descentralização dos serviços e de uma maior autonomia em cada um dos setores regionais. Foi neste sentido que criou-se, a partir de 1996, grupos de trabalho operacionais em cinco regiões (distritos do município). Estes grupos de trabalho são basicamente formados por mão de obra de construção civil, coordenadas por um técnico em edificações. Este técnico tem a tarefa de orientar seus subordinados quanto à manutenção das redes de água e esgoto, a cloração dos reservatórios de água e qualquer outro problema de operação do sistema em sua região, tendo para isto um mini-almoxarifado com peças de reposição, porém sem autonomia financeira para compras de emergência. Porém, a questão do lixo ainda é centralizada no escritório do Centro e as

decisões políticas ou encaminhamentos de obra ou projetos também são centralizados no escritório do Centro.

2. AS ALTERNATIVAS PROPOSTAS

Pensar em reordenamento institucional do setor saneamento³² em Angra dos Reis implica em pensar uma nova forma de estruturação operacional do setor a nível municipal e também na relação entre este novo órgão e as diversas formas possíveis de gerenciamento dos serviços.

Perguntamos inicialmente se esta mudança institucional do setor pode se dar sem considerar-se a atual política do governo federal para o setor. Ocorre que, como descrito no capítulo III, o governo federal tem como proposta para o setor uma configuração teoricamente interessante, porém ainda não aplicada com sucesso. Não há, por exemplo, qualquer linha de financiamento do governo federal para projetos de desenvolvimento institucional para os municípios que queiram se adequar à configuração proposta, somente há uma “boa vontade” do governo federal em facilitar certos empréstimos ou financiamentos que venham de municípios que concordam com a política do governo federal, que reforça a privatização como a melhor solução, mesmo no caso de saneamento básico.

A decisão, por uma ou outra alternativa, deve ser prioritariamente técnica, não se devendo deixar de considerar, entretanto, os aspectos financeiros e políticos. Neste último caso, o governo municipal poderá ponderar entre os aspectos técnicos e sociais e aqueles políticos, que vislumbram um salto de qualidade no setor saneamento com apoio do governo federal, mas à custa de um possível sacrifício da comunidade se for observado um período de médio a longo prazo.

2.1 - ALTERNATIVA I - A COORDENADORIA DE SANEAMENTO CONTINUA COMO SECRETARIA MUNICIPAL

Uma das alternativas é a de se manter a Coordenadoria de Saneamento enquanto Secretaria Municipal, dentro da estrutura da PMAR. Esta forma tem como argumentos favoráveis: o fato de não se modificar a situação atual não incorrendo num trabalho de mudanças estruturais, legais e políticas. Esta possibilidade é bastante cômoda, mas implicaria na necessidade de algumas ações para melhorar as condições de saneamento da população. A primeira ação consiste na municipalização da CEDAE. Nos momentos

³² Inicialmente deve-se lembrar que , para efeito deste estudo não foram consideradas as atividades pertinentes à resíduos sólidos como parte integrante da Coordenadoria de Saneamento, somente analisando-se o reordenamento sob os aspectos água e esgoto. Esta aproximação deveu-se ao fato que a assunção dos serviços relacionados à resíduos sólidos pelas companhias (ou autarquias, ou secretarias municipais) de saneamento tem sido alvo de inúmeros debates, tendo em vista algumas dificuldades no estabelecimento de cobrança por estes serviços, de modo a ressarcir todas as despesas e custeios dele advindos.

seguintes uma das ações de suma importância é a luta pelo convencimento político da necessidade de um repasse orçamentário anual justo, para a Coordenadoria de Saneamento. Além disto, não se pode fugir às normas orgânicas da Prefeitura e nem tampouco à Lei de Licitações em vigor- a Lei 8666/93. Desta forma deve-se procurar ser o mais autônomo possível e ter o melhor entrosamento possível com as demais secretarias. No sentido da autonomia deve ser resolvido um sério problema: a falta de pessoal da Prefeitura alocado na Coordenadoria leva a contratar uma empresa prestadora de mão de obra todo ano, sendo geralmente grandes contratos, difíceis de administrar financeiramente (devido à problemas de caixa da Prefeitura), conforme citado no capítulo IV. Além disto, há uma necessidade de melhor conhecimento da missão da organização por parte dos funcionários da Prefeitura e de melhor definição das atribuições pela Coordenação, pois é com freqüência que novos funcionários são requisitados ao longo do contrato anual com a empresa, e estes são contratados por prestação de serviços, cujo prazo máximo é de três meses. Deste modo, uma outra ação importante caso a Coordenadoria continue a ser uma secretaria da PMAR, é a solução da falta de pessoal - principalmente técnico - do quadro da PMAR. Para isto, é fundamental a realização de um concurso público para provimento de cargos, tais como engenheiros, bombeiros, ajudantes, técnicos de edificação, técnicos de saneamento e ainda pessoal administrativo, embora a Secretaria de Administração da PMAR diga que a folha de pagamento da Prefeitura já esteja próximo do limite constitucional.

Além destes fatores, existe uma relação informal demais entre funcionários e entre chefes e subordinados. É salutar o encontro dos funcionários em um grêmio, em festas e comemorações de algumas datas, e eventualmente uma confraternização promovida pelo próprio grupo. Entretanto, devido a própria característica da cidade, praticamente todos os funcionários tem uma relação muito próxima, seja através de amigos em comum ou laços familiares ou ainda a forte freqüência das pessoas aos mesmos locais de lazer (as mesmas praias, o mesmo shopping, o mesmo cinema, os mesmos bares). A implicação desta informalidade excessiva infelizmente não é positiva a nível profissional. As falhas pessoais são levadas ao campo profissional e vice-versa, mas não no sentido de construção de uma unidade de trabalho e de correção das mesmas, mas sim no sentido de uma contaminação negativa destas falhas. Cabe então à Coordenação criar instrumentos que minimizem um possível conflito dentro do ambiente de trabalho gerado pelas questões pessoais, talvez trazendo maior responsabilidade a todos os funcionários e um maior número de atribuições aos mesmos.

Um dos fatores de maior importância na análise de reordenamento institucional, relaciona-se à necessidade do município em novos investimentos, principalmente obras de engenharia, nas áreas de água e esgoto. Conforme citado no item 2 do capítulo IV, o município conta hoje com um déficit de obras de esgotamento sanitário principalmente, avaliado em cerca de R\$ 15.000.000,00. Evidentemente nenhum município executaria este montante de obras, correspondentes hoje a cerca de 20 % do orçamento do executivo municipal, de uma única vez, ainda que conseguisse um empréstimo significativo.

Para o atendimento das metas de cobertura, há um plano de investimentos que hoje está estabelecido em 10 anos. Ainda assim, o montante anual requerido para tal realização, ultrapassa muito os limites orçamentários da Prefeitura, mesmo se somados a uma receita eficaz das tarifas de água e esgoto. Perguntamos, desta forma, de que modo os novos investimentos poderiam ser realizados?

A Coordenadoria de Saneamento conta hoje com algumas formas principais de recursos financeiros.

- ✓ Uma fatia do orçamento da Prefeitura (ver tabela 8 adiante);
- ✓ Algum repasse financeiro da Eletronuclear, por força de um convênio existente PMAR/Eletronuclear, como forma mitigadora dos impactos causados pela implantação

- da Central Nuclear em Angra dos Reis, porém somente aplicável em obras junto à região de impactação das Usinas Angra 1 e Angra 2, que abrange alguns bairros ;
- ✓ Algum repasse financeiro do Orçamento Geral da União, através de emendas parlamentares, e
 - ✓ Alguns pequenos empréstimos - tais como obtidos através da Fundação Nacional de Saúde, para obras de pequeno porte.

Todos estes recursos dependem , na realidade, não da Coordenadoria de Saneamento , mas principalmente do Governo Municipal, sua relação com os demais órgãos e de sua capacidade de endividamento, para resgatar novos e grandes financiamentos , como muitas vezes é necessário na área de esgotamento sanitário.

Hoje, a Prefeitura de Angra dos Reis tem sua situação financeira comprometida, de modo que sua capacidade de endividamento é muito pequena, senão zero. Desta forma a Coordenadoria de Saneamento , caso continue como setor da Prefeitura, deve contar tão somente com o percentual aproximado de 5 % do orçamento, valor este ainda incerto pois tanto este percentual, quanto a própria receita orçamentária prevista a cada ano podem mudar - e para pior, dependendo da vontade política do governante na ocasião! Para contar com investimentos de maior porte, o recurso atualmente vislumbrado é o da privatização, cujas características foram amplamente citadas no capítulo III.

Seja qual for o caso, a Coordenadoria sendo apenas o órgão regulador ou sendo também o operador, os seguintes desafios do setor saneamento em Angra dos Reis devem ser solucionados.

Na Gestão Administrativa:

✓ Contratação de pessoal

Mesmo considerando alta a atual relação número de funcionários/número de ligações, há uma defasagem de pessoal para suprir a demanda atual de serviços , sejam eles de operação e manutenção dos sistemas de água e esgoto ou sejam na área técnica de projetos ou educação ambiental.

✓ Melhores salários

Os salários da Prefeitura de Angra dos Reis - e também do pessoal terceirizado - são considerados dentro da média do Estado do Rio de Janeiro até o nível técnico de segundo grau. Quando se trata dos salários de nível superior e dos cargos em comissão há uma grande defasagem para o mercado, principalmente se considerarmos a especificidade do trabalho. A tabela 7 apresenta os salários atuais citados - sem previsão de aumento real.

Tabela 7 - Salários praticados pelo Governo Municipal de Angra dos Reis

Cargo	Salário (em Reais) ref.out/99
Engenheiro Civil ou Sanitarista, classe inicial	1.235,00
idem, classe final (com mais de 10 anos de PMAR)	1.400,00
Cargo de Diretor de Departamento	mais 350,00
Cargo de Assessor Político	mais 700,00
Cargo de Sub-Secretário	2.300,00
Cargo de Secretário da Pasta	2.900,00

Fonte: Secretaria de Administração da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis

- ✓ Menores custos de obras
- ✓ As obras de saneamento desenvolvidas em Angra dos Reis têm um custo muito acima daquelas praticadas no município do Rio de Janeiro, principalmente devido aos seguintes fatores:
 - ✓ Grande distância de transporte de alguns materiais e fornecedores (RJ ou SP);
 - ✓ Escassez de boas empreiteiras em Angra dos Reis, o que faz com que as obras se alonguem por um prazo além do previsto, onerando seu custo de implantação;
 - ✓ Falta de um caderno de encargos específico para o município faz com que a PMAR adote como referência em seu orçamento os preços praticados pelo município do RJ, onde a realidade é distinta (há preços menores e outros maiores);
 - ✓ Baixa capacitação técnica e pouca quantidade de engenheiros fiscais;
 - ✓ As obras realizadas na Ilha Grande tem seu preço onerado em função das dificuldades de transporte e ausência de competidores para a construção, e
 - ✓ Baixa concorrência nas licitações (poucas empresas existentes em Angra dos Reis ou formação de lobby).

- ✓ Solucionar situação previdenciária dos funcionários PMAR

Em março de 1995 os funcionários da PMAR passaram a ter seu regime trabalhista da forma estatutária, e não regido pela CLT, conforme anteriormente. Na mudança de regime, a PMAR tinha um prazo de 180 dias (6 meses) para a criação de seu instituto de previdência, o que até hoje (seis anos depois) ainda não foi realizado. A cobertura das aposentadorias se faz por pagamento integral ao servidor, saindo do orçamento municipal. Em caso de pedido de demissão do funcionário e sua transferência para a iniciativa privada, o funcionário não pode neste momento contar com este tempo como contribuição previdenciária, devendo impetrar uma ação contra o município requerendo o recolhimento dos últimos anos para o INSS. O município tem perdido diversas ações na justiça, causando um transtorno a nível jurídico e ainda onerando os cofres públicos. Além disto, os funcionários se sentem desmotivados com o atual governo com relação à situação previdenciária.

- ✓ Atualização do Sistema de faturamento e cobrança

Sabemos que o sucesso financeiro de uma empresa de saneamento depende prioritariamente da arrecadação mensal das tarifas de água e esgoto e das taxas de serviços por ela cobrados. Atualmente, não é cobrado nenhum serviço extraordinário prestado pela Coordenadoria, dentre eles, o fornecimento de carro-pipa e o serviço de desobstrução com caminhão limpa-fossa. Além disto, são emitidas cerca de 13000 contas mensais, enquanto estima-se em 20000 ligações de água e esgoto. Também apesar de existir legislação municipal específica, as tarifas de esgoto nunca foram cobradas, embora o serviço de coleta e tratamento de esgotos seja eficaz em muitos bairros de Angra dos Reis .

- ✓ Atualização de cadastro dos sistemas privados de água e esgoto

A Coordenadoria de Saneamento desconhece atualmente todos os sistemas de água e esgoto particulares existentes no município, somente sendo conhecidos alguns destes. É importante este cadastro por algumas razões básicas: a possibilidade de cobrança por tarifação, outorga ou permissão destes sistemas; o controle de possíveis focos de contaminação, e ainda o conhecimento destes sistemas permitirá se estudar uma solução para a dualidade econômica e social dos moradores, isto é: pessoas de maior renda estão conectadas a sistemas particulares e pessoas de menor renda estão conectadas a sistemas públicos de saneamento. Esta última questão é de fundamental importância , uma

vez que a receita operacional da empresa pode ser mínima de modo que não consiga cobrir sequer os custos de atendimento aos usuários de baixa renda.

✓ Atualização das tarifas (implantadas em 1997 e até hoje não corrigida)

O decreto n. 1035 de 03 de junho de 1997 regulamenta a Lei 489 de 29 de dezembro de 1995, que estabelece a política tarifária do município. Os valores, bem como as normas tarifárias, foram criados num momento de início de gestão governamental e tiveram em um primeiro momento a intenção de sair de um status de inexistência de cobrança pelos serviços de água e esgoto. Devido ao receio de alta inadimplência, foi estabelecida uma tarifa cerca de 80% do valor real calculado, que deveria ser cobrado, com o compromisso interno de reajuste de valores após um ano de cobrança. Por receio do governo em se aumentar a inadimplência, que apesar dos esforços permanece na ordem de 50% (devido principalmente à deficiente política de cortes no serviço!), até o momento os valores de tarifa permanecem os mesmos quando da implantação da política tarifária em julho de 1997.

✓ Aumento de Investimentos

Um dos maiores desafios do setor de saneamento em Angra dos Reis é o aumento de investimentos em obras. O percentual orçamentário do governo municipal vem diminuindo a cada ano, estando hoje na faixa de 5 %, com valor aproximado de R\$ 4.500.000,00. Deste montante prevê-se apenas R\$ 800.000,00 de investimentos novos (o restante refere-se à manutenção e custeio), apesar do forte crescimento populacional e do desejo da população em ver solucionadas prioritariamente as questões de saneamento, conforme os debates oriundos dos fóruns de orçamento. As alternativas para a captação de recursos são prioritariamente:

- ✓ Tarifas justas
- ✓ Repasse do governo municipal
- ✓ Repasse de emendas parlamentares
- ✓ Repasse de orçamentos a fundo perdido de outros órgãos
- ✓ Empréstimos através de programas dos governos estadual e federal

Na Gestão Operacional:

✓ Baixo índice de atendimento de esgoto

Embora o município de Angra dos Reis tenha uma das maiores coberturas de coleta de esgotos sanitários e uma alta cobertura de tratamento de esgotos quando comparado aos demais municípios do Brasil com características semelhantes, ainda consideramos baixo o índice de atendimento de coleta e tratamento de esgotos domésticos.

✓ Esgotamento da vida útil de alguns sistemas

Conforme citado no capítulo IV, a maior parte dos sistemas de água e esgoto existentes no município foram implantados no período 1988-1999. Embora os serviços de operação e manutenção de água e esgotos sejam feitos de forma rotineira e com bastante dedicação, a vida útil de alguns sistemas gira em torno de 20 anos e assim, daqui a alguns anos será preciso realizar investimentos na reposição de tubulações e peças. Esta demanda não tem sido considerada nem nos cálculos tarifários nem tampouco nos orçamentários.

✓ Baixa informatização

Os níveis de informatização, isto é, de utilização de informática e de recursos computacionais, é baixo quando comparado ao ideal. Atualmente existem apenas quatro

microcomputadores, dois Pentium 233 e dois 486 DX4-100, para atender toda a demanda de cadastro de usuários, emissão de contas de água (13.000 mensais), digitação de textos, controle de estoques, desenvolvimento de projetos com utilização do AutoCad R.14, controle de acervo técnico. Além de serem necessários microcomputadores de maior capacidade e mais modernos, é fundamental a criação do acesso à Internet e o treinamento dos funcionários na área de informática. São poucos os técnicos que utilizam estes recursos, ainda havendo certa resistência à ajuda que a informática pode nos oferecer.

✓ **Baixa micro e macromedição**

Os níveis de medição volumétrica de água tanto a nível de consumidor individual quanto a nível de sistema (bairro) é muito baixo, não sendo conhecido os volumes de perdas físicas nos sistemas. Em geral, as perdas físicas situam-se em um patamar da ordem de 40%, sendo o ideal chegar-se a menos de 10%. Estas perdas de água, acarretam dentre outros aspectos negativos, o desperdício de água, de cloro, de energia elétrica, quando há bombeamento.

Neste sentido, é fundamental que sejam apuradas e quantificadas as perdas físicas dos sistemas, com o intuito da otimização econômica dos mesmos.

✓ **Baixa qualidade da água**

Conforme citado no capítulo IV, a maior parte dos bairros de Angra dos Reis já possuem sistema de abastecimento de água, sendo de maior prioridade a melhoria da qualidade da água com a construção de filtros em diversas localidades.

2.2 - ALTERNATIVA II - A COORDENADORIA VOLTA A SER UM DEPARTAMENTO DA SECRETARIA DE OBRAS

Esta alternativa consiste de um retorno à situação institucional do setor na década de 80. O único argumento favorável a esta situação é a economia de cargos comissionados, tais como secretário (coordenador), subsecretários (subcoordenadores) e cinco assessores, pois certamente, sendo um departamento da Secretaria de Obras, deveria haver apenas um diretor de departamento. Ocorre que pela dimensão já alcançada dos serviços de saneamento no município, o secretário de obras certamente ficaria quase que 90% do tempo cuidando das ações de saneamento.

Para efeito comparativo, a tabela 8 mostra os valores orçamentários anuais totais da Prefeitura, da secretaria de obras e da Coordenadoria de Saneamento. Pela observação da tabela pode-se notar que o repasse orçamentário pertinente à Coordenadoria de Saneamento vem diminuindo em termos relativos a cada ano. Deve-se ressaltar que em praticamente todos os Fóruns de Orçamento realizados nestes anos, o indicativo da população em primeiro lugar é para obras de saneamento, mais especificamente para esgotamento sanitário. Comentamos ainda que, conforme citado no capítulo IV, tendo em vista a situação funcional da Coordenadoria de Saneamento (praticamente 75% do pessoal terceirizado), dos valores orçados para a Coordenadoria, tem-se que abater duas despesas fixas relativas à custeio: dos R\$ 4.515.550,00 orçados para o ano 2000, por exemplo, cerca de R\$ 3.000.000,00 são destinados ao programa de resíduos sólidos e ao pagamento da empresa terceirizada de mão de obra. A Secretaria de Obras, embora também tenha embutido no valor orçado uma parcela de custeio, não possui este percentual tão significativo, restando uma maior parte para investimentos (em geral

reformas de escolas e postos de saúde, iluminação pública, pavimentação de ruas, drenagem, construção de novos equipamentos públicos).

Tabela 8 - Valores orçamentários (em R\$) no período 1997-2000 no município de Angra dos Reis

ANO	Prefeitura Municipal	Secretaria de Obras (SO)	Percentual SO/ PMAR	Coordenad. de Saneamento (SB)	Percentual SB/ PMAR
1997	71.057.438,79	13.181.655,07	18,5	6.940.573,90	9,8
1998	85.481.073,86	15.536.260,74	18,1	6.952.348,25	8,1
1999	94.057.902,64	14.100.914,85	15,0	5.466.163,00	5,8
2000 ³³	97.824.009,79	13.158.328,03	13,5	4.515.550,00	4,6

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis

Deve-se ressaltar que os demais municípios caminham em sentido inverso, isto é, de conquistar a maior autonomia financeira, política e administrativa possível. Nos demais aspectos pode-se dizer que a alternativa II se assemelha à alternativa I.

2.3 - ALTERNATIVA III - A CRIAÇÃO DE UMA AUTARQUIA

Uma outra alternativa é a possibilidade da Coordenadoria se transformar, através de lei, em um órgão municipal autônomo, tal como um SAAE (serviço autônomo de água e esgoto), que é uma autarquia.

A autarquia é considerada uma *longa manus* do Estado, um prolongamento do Poder Público e por isso deve executar os serviços próprios do estado, com os mesmos privilégios da administração que a gerou e passível dos mesmos controles dos atos administrativos. O que diversifica a autarquia do executivo municipal são os métodos operacionais de seus serviços, mais especializados e mais flexíveis que os da Administração centralizada. Embora tenha identificação com o Município, a autarquia não é entidade estatal, é um desmembramento administrativo do Poder Público, pode diferenciar-se das repartições públicas para adaptar-se às exigências específicas dos serviços que lhe são cometidos. Para tanto, pode assumir as mais variadas formas e rege-se por estatutos peculiares à sua destinação. Esta necessidade de adaptação é que justifica a criação de autarquias, com estrutura adequada à prestação de determinados serviços públicos especializados

³³ Os valores relativos ao ano de 2000 ainda não correspondem aos valores finais, pois ainda ocorre processo de aprovação pela Câmara de Vereadores.

Esta personalidade jurídica soluciona alguns dos aspectos negativos apontados no diagnóstico situacional da Coordenadoria, descrito no capítulo IV. A autarquia é uma empresa administrativamente autônoma com relação à Prefeitura. Deve também seguir à Lei de Licitações 8666/93, tem como principal fonte de arrecadação as tarifas mensais de água e esgoto cobradas dos consumidores, seus funcionários devem ser regidos pelo estatuto da Prefeitura. Ao sugerir a criação desta autarquia, onde deverão ser estabelecidas novas relações de trabalho, ser criadas formas justas de recompensa (por exemplo por produtividade), novas rotinas de informação interna e externa, de modo a se obter uma empresa com um menor número de funcionários (se comparado ao total de funcionários da Prefeitura - cerca de 3.000), possibilitará com isto um maior controle. Deverá haver também uma tendência a corrigir os vícios negativos de um modelo extremamente burocrático, que hoje direciona a rotina da Prefeitura, principalmente nas relações inter-secretarias e gabinete do prefeito, enquanto se sabe que a população muitas vezes não pode esperar, pois tem, por exemplo, uma rede de esgotos vazando à sua porta. Espera-se que na autarquia seja menor a influência também do período eleitoral, quando os governos aproveitam seu último ano para mostrar à população sua capacidade de realização de obras, direcionando-as para aquelas que tem maior transparência e podendo gerar mais votos.

Tendo em vista a importância já conquistada no município de Angra dos Reis da participação popular nas diferentes políticas públicas municipais, julga-se socialmente importante oferecer um espaço ainda maior à população para que esta opine sobre a política de saneamento que lhe interessa. Atualmente, nos conselhos de saúde e de orçamento, já se faz bastante presente a atuação da população na cobrança pelos investimentos na área de saneamento. Ocorre que esta cobrança se dá à título de investimentos - não se discute custeio - e ainda também não se discute as políticas globais de saneamento de médio prazo. A proposta é encontrar caminhos que levem às condições necessárias para a participação efetiva da sociedade, de modo a definir uma política de saneamento que atenda aos princípios da gestão pública eficiente, da universalidade, equidade, qualidade, transparência e integralidade, visando o controle social dos serviços.

O esboço do modelo para o funcionamento do setor saneamento proposto pelo governo federal, mostrado no capítulo II pode ser adequado às características municipais. A função regulação e gestão deve ser exercida pelo Estado, ou neste caso pela autarquia municipal. A prestação de serviço pode ser exercida pela autarquia ou através de terceirização. A função controle social é a função de maior desafio, mas que no caso do município de Angra dos Reis é um grande diferencial. O município vem, a cada ano, reforçando à população a importância de sua participação. (Há quem diga inclusive que reforçou-se demais, pois hoje praticamente todas as ações do executivo passam pelo crivo - e às vezes emperramento - das comunidades!).

Tendo como pressuposto que:

- ✓ Os serviços de saneamento básico são de natureza pública, por suas características construtivas;
- ✓ saneamento básico constitui elemento essencial à melhoria da qualidade de vida;
- ✓ ser estatal não é necessariamente ser público, no sentido de estar enquadrado numa lógica social e não corporativa;
- ✓ a busca da racionalidade econômica deve ser função da otimização dos benefícios sociais que os recursos disponíveis podem viabilizar, e
- ✓ é necessário que se estabeleçam relações de co-responsabilidade pelo sistema entre Estado e Sociedade, visando a otimização dos recursos e melhoria dos serviços.

Entende-se como essencial que se estabeleçam mecanismos de controle social dos usuários sobre os agentes responsáveis pela gestão, operação e comercialização dos serviços de saneamento. O processo de elaboração de tais mecanismos deve ser tomado como elemento estratégico para o estabelecimento da nova configuração institucional desejada. A criação de uma estrutura de controle social é fundamental por dois motivos principais, com base nestes pressupostos: o compartilhamento das decisões por investimentos em saneamento entre o executivo e a população, o conhecimento por parte dos usuários não somente do custo dos investimentos, mas também das despesas de manutenção, pois hoje tem-se um conceito equivocado das dificuldades de investimentos em saneamento. Poderá ser formado um conselho de saneamento, entretanto seu formato deve ser tal que incentive a participação popular, tendo em vista a quantidade de conselhos já existentes e a falta de representação dos usuários de modo a atender todos os conselhos.

Tendo em vista as características geográficas do município, é sugerido também que se faça a avaliação da possibilidade de criação de unidades de negócio. A SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo possui esta forma administrativa com grandes sucessos. A criação de unidades de negócio por região do município de Angra dos Reis pode ser interessante sob o aspecto logístico e também como forma de incentivo à competição dentro da mesma empresa. Necessita-se investigar a possibilidade da existência de tarifas diferenciadas dentre as unidades de negócio, isto é, dentro do mesmo município. Caso não exista esta possibilidade, caberia aos gerentes das unidades de negócio puramente a administração de um recurso repassado pela administração central da autarquia. Caso exista esta possibilidade praticamente se formam sub-companhias com graus de autonomia que poderiam vir a ser interessantes para a população.

Os passos necessários para a criação de uma autarquia são de simples encaminhamento:

- ✓ Criação de projeto de lei de criação
- ✓ Aprovação na Câmara de Vereadores
- ✓ Criação do estatuto da autarquia
- ✓ Implantação da autarquia, com a aquisição de profissionais através de concurso público

O diretor da autarquia é escolhido pelo prefeito municipal e os orçamento inicial da autarquia, bem como os bens móveis ou imóveis podem ser obtidos inicialmente através de doação da Prefeitura. Ocorre que nem sempre há interesse do prefeito em formar autarquia. A criação da autarquia, se é boa para a população, de certo modo implica em uma perda de status para o prefeito municipal. Embora a escolha do diretor da autarquia seja feita pelo prefeito, onde se deduz que as convicções políticas são semelhantes, os casos divulgados de sucesso da autarquia praticamente não são reportados à participação do governo municipal.

2.4 - ALTERNATIVA IV - A CRIAÇÃO DE UMA COMPANHIA MISTA

A companhia de economia mista tem um caráter híbrido pois associam o capital particular ao investimento público, sendo entidade de direito Privado, mas realiza determinadas atividades de interesse do governo. O apoio do governo através de incentivos oficiais ou ajuda técnica, deve ser decisivo para o sucesso da empresa. O Município seria sócio

majoritário a comunidade civil organizada ou ainda parceiros estratégicos, tais como empresários do setor, seriam os sócios minoritários, mas com algum poder sobre a empresa.

A criação da companhia de economia mista se faz através de lei e deve operar sob a mesma condição que as empresas privadas quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. Deve sujeitar seu pessoal às proibições de acumulação de cargos, funções e empregos.

Normas administrativas devem ser estabelecidas na lei de criação da companhia e ser arquivado nos registros competentes.

O patrimônio da companhia de economia mista continua sendo patrimônio público, mas com destinação especial, sob administração particular da companhia. A companhia de economia mista não está sujeita à falência, mas seus bens são penhoráveis e executáveis e o Governo Municipal responde solidariamente pelas suas obrigações.

Os contratos da companhia de economia mista regem-se pelas normas de direito privado, igualando-se aos das empresas particulares. Certos atos podem sujeitar-se a mandado de segurança desde que, praticados no desempenho de funções delegadas do Poder Público, ofendam direito líquido e certo do impetrante.

Os dirigentes da sociedade de economia mista são investidos em seus cargos na forma que a lei ou seu estatuto estabelecer, mas a destituição da diretoria pode ser feita a qualquer tempo. O pessoal da sociedade é regido pelas normas de direito do trabalho, nestas compreendidas as disposições da C.L.T. e das leis previdenciárias comuns.

Ressaltamos que as principais vantagens da criação da empresa de economia mista municipal para o setor saneamento do município de Angra dos Reis são a contratação de pessoal sob o regime da C.L.T. e à participação dos usuários no Conselho de Administração. A principal desvantagem reside nos encargos tributários e sociais advindos da formação da empresa, conforme mostrado na tabela 6 deste capítulo.

2.5 – ALTERNATIVA V – A CONCESSÃO COMO COMPLEMENTO ÀS ALTERNATIVAS

Neste item apresentamos um breve comentário acerca da concessão plena ou parcial dos sistemas de água e esgoto de Angra dos Reis, não exatamente como alternativa de ordenamento institucional, mas como forma de complementação à gestão, seja qual modelo institucional seja criado.

No capítulo III apresentamos uma discussão sobre as privatizações e concessões na América Latina bem como alguns comentários sobre as concessões já realizadas no setor saneamento básico no Brasil. Para o caso de Angra dos Reis, há aqueles que defendam a concessão plena, do tipo BOT, dos sistemas. A alegação – sem embasamento de um estudo mais aprofundado – é que: devido às características geográficas de Angra dos Reis - RJ, somente se viabiliza a gestão operacional e o retorno financeiro se todo o município for concedido a uma só empresa. Nossa opinião é que há possibilidade de interesse de pequenas empresas se for realizada a concessão de sistemas compreendidos em micro regiões (semelhantes à divisão por distrito). Até mesmo devido à geografia da região (lembramos que já operamos cerca de 50 sistemas independentes de água), acreditamos que em grupos de bacias pode-se destacar áreas onde se pode faturar de modo a compensar áreas mais carentes que podem ser subsidiadas na mesma bacia hidrográfica.

Ocorre que deve-se observar os princípios básicos dos serviços de saneamento, conforme descrito nos capítulos I e II e lembrados aqui: o serviço público de saneamento deve satisfazer as condições de regularidade, eficiência, continuidade, modicidade das tarifas e generalidade (também chamada de universalidade). Nesta última característica identificamos a obrigatoriedade social e legal de atender toda a população de forma indiscriminada, independente de seu poder aquisitivo. Esta característica é marcante na Lei de Concessões e reforçada pela Lei Federal 9074, de 07.07.95. Com estas e outras características apontadas na Lei de Concessões em anexo, e com base no que foi apresentado nos capítulos anteriores apontamos para uma necessidade de um estudo aprofundado antes de se optar por uma ou outra forma de complementação da gestão (seja concessão ou não).

Devemos observar, no caso de Angra dos Reis, principalmente que:

Antes de se optar pela concessão é preciso remodelar o setor e definir qual a forma institucional a ser adotada de modo que seja feita uma eficaz regulação, controle e fiscalização. Além disto, é preciso que sejam bem definidas no edital de concessão as áreas de atuação e as metas de investimentos da concessionária, não somente em termos de percentuais de cobertura, como é comum nos editais mas também, e principalmente, na especificação das áreas a serem atendidas.

Cabe dizer que qualquer que seja a forma de ordenamento institucional do setor saneamento no município de Angra dos Reis, sendo uma das alternativas aqui descritas, com operação própria, terceirizada, ou concedida a privados, é preciso que se tenha sempre em mente:

SANEAMENTO É SAÚDE!

A POPULAÇÃO É A MAIOR INTERESSADA NO EFICIENTE SISTEMA DE SANEAMENTO

AO CONTRÁRIO DO QUE MUITOS GOVERNANTES PENSAM: SANEAMENTO DÁ VOTO (É SÓ SABER TRABALHAR!)

PARA CADA UNIDADE MONETÁRIA INVESTIDA EM SANEAMENTO, CINCO UNIDADES MONETÁRIAS SÃO POUPADAS NA ÁREA DE SAÚDE!

COM TRABALHO SÉRIO E VONTADE POLÍTICA PODE-SE CAMINHAR MUITO, AINDA QUE COM POUCOS RECURSOS FINANCEIROS!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABES (1988) - O desenvolvimento do setor de saneamento no Brasil. Rio de Janeiro: Revista Engenharia Sanitária, 27(02): 112-118

ALVES, Alaôr Caffé – Saneamento básico – concessões, permissões e convênios públicos – Editora EDIPRO, São Paulo, 1998.

ASSEMAE / FNU/ CUT - Concessões privadas, radiografia de um equívoco. São Paulo, novembro/1996.

BANCO MUNIDAL/ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - Relatório sobre o desenvolvimento mundial, 1994: infra-estrutura para o desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1994

CONDOMINIUM EMPREENDIMENTOS AMBIENTAIS LTDA - Análise do novo regime de concessões dos serviços públicos (Lei 8987, de 13/02/95), Documento Pessoal, Angra dos Reis , 1995

COSTA, André Monteiro - Análise Histórica do saneamento no Brasil. Rio de Janeiro. 164 p. Dissertação de mestrado, ENSP/FIOCRUZ, 1994

COSTA, André Monteiro - Agenda Política em Saneamento Ambiental: desafios para o controle social in Seminário Nacional - Políticas de Saneamento Ambiental: inovações na perspectiva do controle social - Recife, nov/1997

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. São Paulo. Atlas, 1997.

FILHO, Abelardo de Oliveira. Artigo publicado no Jornal Gazeta Mercantil de São Paulo em 31 de agosto de 1998.

FISZON, Judith T. - Política Nacional de Saneamento de 1968 a 1984 - o caso do PLANASA. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado em Saúde Pública, ENSP/FIOCRUZ.

GRANJA, Sandra I. B. - Novas formas de gestão para o setor de saneamento - Cadernos FUNDAP - 106-119

IPEA (1995) - Projeto de Modernização do Setor de Saneamento - 8 vols. - São Paulo

JOHNSON, Bruce B. et alli - Serviços Públicos no Brasil: Mudanças e Perspectivas Editora Edgar Blucher - São Paulo, 1996

Jornal Saneamento e Municípios. Informativo da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE - junho/julho/1998.

Jornal Saneamento e Municípios. Informativo da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE - março/abril 1999.

MEIRELLES, Hely L. - Direito Administrativo Brasileiro - Editora Malheiros - 19ª. edição- São Paulo, 1995.

NAJAR, Alberto - Contribuição ao debate para a ECO-92: políticas públicas de saneamento no período 70/84

PEIXOTO, João Batista - O Barulho da Água : os municípios e a gestão dos serviços de saneamento - Editora Água e Vida - São Paulo, 1994.

Revista BIO, Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente - Ano X - N. 10 - abril/junho de 1999. Editora ABES. Rio de Janeiro

SARAVIA, Enrique - Privatización en America Latina: Participación del Sector Privado en los Servicios Públicos de Água, Gas y Electricidad - Consecuencias sobre las relaciones Laborales y el Desempeño Empresarial - Oficina Internacional del Trabajo - Ginebra., 1997

Lei 8987/95

Republicação atualizada da Lei 8.987, de 13-2-95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, determinada pelo art. 22 da Lei 9.648, de 27-5-98.

ÍNTEGRA

O Presidente da República, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Capítulo I

Das Disposições Preliminares

Art. 1.º - As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Parágrafo único - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.

Art. 2.º - Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Art. 3.º - As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários.

Art. 4.º - A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.

Art. 5.º - O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo.

Capítulo II

Do Serviço Adequado

Art. 6.º - Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1.º - Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2.º - A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

§ 3.º - Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e

II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

Capítulo III

Dos Direitos e Obrigações dos Usuários

Art. 7.º - Sem prejuízo do disposto na Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

I - receber serviço adequado;

II - receber do poder concedente e da concessionária para a defesa de interesses individuais ou coletivos;

III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente. (Redação dada pela Lei n.º 9.648, de 27-5-98)

IV - levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;

V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;

VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.

Capítulo IV

Da Política Tarifária

Art. 8.º - (Vetado)

Art. 9.º - A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§ 1.º - A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário. (Redação dada pela Lei n.º 9.648, de 27-5-98)

§ 2.º - Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3.º - Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 4.º - Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

Art. 10 - Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

Art. 11 - No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

Parágrafo único - As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Art. 12 - (Vetado)

Art. 13 - As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

Capítulo V

Da Licitação

Art. 14 - Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

Art. 15 - No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:

I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; (Redação dada pela Lei n.º 9.648, de 27-5-98)

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão; (Redação dada pela Lei n.º 9.648, de 27-5-98)

III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII; (Redação dada pela Lei n.º 9.648, de 27-5-98)

IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital; (Inciso acrescentado pela Lei n.º 9.648, de 27-5-98)

V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica; (Inciso acrescentado pela Lei n.º 9.648, de 27-5-98)

VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou (Inciso acrescentado pela Lei n.º 9.648, de 27-5-98)

VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de proposta técnicas. (Inciso acrescentado pela Lei n.º 9.648, de 27-5-98)

§ 1.º - A aplicação do critério previsto no inciso III só será admitida quando previamente estabelecida no edital de licitação, inclusive com regras e fórmulas precisas para avaliação econômico-financeira. (Redação dada pela Lei n.º 9.648, de 27-5-98)

§ 2.º - Para fins de aplicação do disposto nos incisos IV, V, VI e VII, o edital de licitação conterá parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas. (Redação dada pela Lei n.º 9.648, de 27-5-98)

§ 3.º - O poder concedente recusará propostas manifestamente inexecutáveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação. (Redação dada pela Lei n.º 9.648, de 27-5-98)

§ 4.º - Em igualdade de condições, será dada preferência à proposta apresentada por empresa brasileira. (Parágrafo acrescentado pela Lei n.º 9.648, de 27-5-98)

Art. 16 - A outorga de concessão ou permissão não terá caráter de exclusividade, salvo no de inviabilidade técnica ou econômica justificada no ato a que se refere o art. 5.º desta Lei.

Art. 17 - Considerar-se-á desclassificada a proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes.

§ 1.º - Considerar-se-á, também, desclassificada a proposta de entidade estatal alheia à esfera político-administrativa do poder concedente que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios do poder público controlador da referida entidade.

§ 2.º - Inclui-se nas vantagens ou subsídios de que trata este artigo, qualquer tipo de tratamento tributário diferenciado, ainda que em consequência da natureza jurídica do licitante, que comprometa a isonomia fiscal que deve prevalecer entre todos os concorrentes. (Parágrafo acrescentado pela Lei n.º 9.648, de 27-5-98)

Art. 18 - O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:

I - o objeto, metas e prazo da concessão;

II - a descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço;

III - os prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato;

IV - prazo, local e horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;

V - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;

VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;

VII - os direitos e obrigações do poder concedente e da concessionária em relação a alterações e expressões a serem realizadas no futuro, para garantir a continuidade da prestação do serviço;

VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;

IX - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta;

X - a indicação dos bens reversíveis;

XI - as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior;

XII - a expressa indicação do responsável pelo ônus das desapropriações necessárias à execução do serviço ou da obra pública, ou para a instituição de servidão administrativa;

XIII - as condições de liderança da empresa responsável, na hipótese em que for permitida a participação de empresas em consórcio;

XIV - nos casos de concessão, a minuta do respectivo contrato, que conterá as cláusulas essenciais referidas no art. 23 desta Lei, quando aplicáveis;

XV - nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização, bem assim as garantias exigidas para essa parte

específica do contrato, adequadas a cada caso e limitadas ao valor da obra; (Redação dada pela Lei n.º 9.648, de 27-5-98)

XVI - nos casos de permissão, os termos do contrato de adesão a ser firmado.

Art. 19 - Quando permitida, na licitação, a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso, público ou particular, de constituição de consórcio, subscrito pelas consorciadas;

II - indicação da empresa responsável pelo consórcio;

III - apresentação dos documentos exigidos nos incisos V e XIII do artigo anterior, por parte de cada consorciada;

IV - impedimento de participação de empresas consorciadas na mesma licitação, por intermédio de mais de um consórcio ou isoladamente.

§ 1.º - O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.

§ 2.º - A empresa líder do consórcio é a responsável perante o poder concedente pelo cumprimento do contrato de concessão, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais consorciadas.

Art. 20 - É facultado ao poder concedente, desde que previsto no edital, no interesse do serviço a ser concedido, determinar que o licitante vencedor, no caso de consórcio, se constitua em empresa antes da celebração do contrato.

Art. 21 - Os estudos, as investigações, os levantamentos, os projetos, as obras e as despesas ou os investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital.

Art. 22 - É assegurada a qualquer pessoa a obtenção de certidão sobre atos, contratos, decisões ou pareceres relativos à licitação ou às próprias concessões.

Capítulo VI

Do Contrato de Concessão

Art. 23 - São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;

II - ao modo, à forma e às condições de prestação do serviço;

III - aos critérios, aos indicadores, às fórmulas e aos parâmetros definidores da qualidade do serviço;

IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;

V - aos direitos, às garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;

VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;

VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e das práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;

VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;

IX - aos casos de extinção da concessão;

X - aos bens reversíveis;

XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;

XII - às condições para prorrogação do contrato;

XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;

XIV - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e

XV - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.

Parágrafo único - Os contratos relativos à concessão de serviço público precedido da execução de obra pública deverão, adicionalmente:

I - estipular os cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão; e

II - exigir garantia do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão.

Art. 24 - (Vetado)

Art. 25 - Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenue essa responsabilidade.

§ 1.º - Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere este artigo, a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados.

§ 2.º - Os contratos celebrados entre a concessionária e os terceiros a que se refere o parágrafo anterior reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente.

§ 3.º - A execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento das normas regulamentares da modalidade do serviço concedido.

Art. 26 - É admitida a subconcessão, nos termos previstos no contrato de concessão, desde que expressamente autorizada pelo poder concedente.

§ 1.º - A outorga de subconcessão será sempre precedida de concorrência.

§ 2.º - O subconcessionário se sub-rogará todos os direitos e obrigações da subconcedente dentro dos limites da subconcessão.

Art. 27 - A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão.

Parágrafo único - Para fins de obtenção da anuência de que trata o caput deste artigo, o pretendente deverá:

I - atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e

II - comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

Art. 28 - Nos contratos de financiamento, as concessionárias poderão oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da prestação do serviço.

Parágrafo único - (Revogado pela Lei n.º 9.074, de 7-7-95).

Capítulo VII

Dos Encargos do Poder Concedente

Art. 29 - Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;

III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;

IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato;

V - homologar reajuste e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;

VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;

VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

IX - declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;

X - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente e conservação;

XI - incentivar a competitividade; e

XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviços.

Art. 30 - No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração à contabilidade, aos recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

Parágrafo único - A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.

Capítulo VIII

Dos Encargos da Concessionária

Art. 31 - Incumbe à concessionária:

I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;

II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;

III - prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato;

IV - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

V - permitir ao encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis;

VI - promover as desapropriações e constituir servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no contrato;

VII - zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente; e

VIII - captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço.

Parágrafo único - As contratações, inclusive de mão-de-obra, feitas pela concessionária serão regidas pelas disposições de direito privado e pela legislação trabalhista, não se estabelecendo qualquer relação entre os terceiros contratados pela concessionária e o poder concedente.

Capítulo IX

Da Intervenção

Art. 32 - O poder concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

Parágrafo único - A intervenção far-se-á por decreto do poder concedente, que conterá a designação do interventor, o prazo da intervenção e os objetivos e os limites da medida.

Art. 33 - Declarada a intervenção, o poder concedente deverá, no prazo de trinta dias, instaurar procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 1.º - Se ficar comprovado que a intervenção não observou os pressupostos legais e regulamentares, será declarada sua nulidade, devendo o serviço ser imediatamente devolvido à concessionária, sem prejuízo de seu direito à indenização.

§ 2.º - O procedimento administrativo a que se refere o caput deste artigo deverá ser concluído no prazo de até cento e oitenta dias, sob pena de considerar-se inválida a intervenção.

Art. 34 - Cessada a intervenção, se não for extinta a concessão, a administração do serviço será devolvida à concessionária, precedida de prestação de contas pelo interventor, que responderá pelos atos praticados durante a sua gestão.

Capítulo X

Da Extinção da Concessão

Art. 35 - Extingue-se a concessão por:

I - advento do termo contratual;

II - encampação;

III - caducidade;

IV - rescisão;

V - anulação; e

VI - falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

§ 1.º - Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

§ 2.º - Extinta a concessão, haverá a imediata assunção do serviço pelo poder concedente, procedendo-se aos levantamentos, às avaliações e às liquidações necessários.

§ 3.º - A assunção do serviço autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo poder concedente, de todos os bens reversíveis.

§ 4.º - Nos casos previstos nos incisos I e II deste artigo, o poder concedente, antecipando-se à extinção da concessão, procederá aos levantamentos e às avaliações necessários à determinação dos montantes da indenização que será devida à concessionária, na forma dos arts. 36 e 37 desta Lei.

Art. 36 - A reversão no advento do termo contratual far-se-à com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.

Art. 37 - Considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior.

Art. 38 - 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, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27 e as normas convencionadas entre as partes.

§ 1.º - A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:

I - o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, os critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

II - a concessionária descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão;

III - a concessionária paralisar o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou de força maior;

IV - a concessionária perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido;

V - a concessionária não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;

VI - a concessionária não atender a intimação do poder concedente no sentido de regularizar a prestação do serviço; e

VII - a concessionária for condenada em sentença transitada em julgado por sonegação de tributos, inclusive contribuições sociais.

§ 2.º - A declaração da caducidade da concessão deverá ser precedida da verificação da inadimplência da concessionária em processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa.

§ 3.º - Não será instaurado processo administrativo de inadimplência antes de comunicados à concessionária, detalhadamente, os descumprimentos contratuais referidos no § 1.º deste artigo, dando-lhe um prazo para corrigir as falhas e as transgressões apontadas e para o enquadramento, nos termos contratuais.

§ 4.º - Instaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a caducidade será declarada por decreto do poder concedente, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo.

§ 5.º - A indenização de que trata o parágrafo anterior será devida na forma do art. 36 desta Lei e do contrato, descontado o valor das multas contratuais e dos danos causados pela concessionária.

§ 6.º - Declarada a caducidade, não resultará para o poder concedente qualquer espécie de responsabilidade em relação aos encargos, aos ônus, as obrigações ou aos compromissos com terceiros ou com empregados da concessionária.

Art. 39 - O contrato de concessão poderá ser rescindido por iniciativa da concessionária, no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, mediante ação judicial especialmente intentada para esse fim.

Parágrafo único - Na hipótese prevista no caput deste artigo, os serviços prestados pela concessionária não poderão ser interrompidos ou paralisados, até a decisão judicial transitada em julgado.

Capítulo XI

Das Permissões

Art. 40 - A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Parágrafo único - Aplica-se às permissões o disposto nesta Lei.

Capítulo XII

Disposições Finais e Transitórias

Art. 41 - O disposto nesta Lei não se aplica à concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Art. 42 - As concessões de serviço público outorgadas anteriormente à entrada em vigor desta Lei consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga, observado o disposto no art. 43 desta Lei.

§ 1.º - Vencido o prazo da concessão, o poder concedente procederá a sua licitação, nos termos desta Lei.

§ 2.º - As concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior, permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e das avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederão a outorga das concessões que as substituirão, prazo esse que não será inferior a vinte e quatro meses.

Art. 43 - Ficam extintas todas as concessões de serviços públicos outorgadas sem licitação na vigência da Constituição de 1988.

Parágrafo único - Ficam também extintas todas as concessões outorgadas sem licitação anteriormente à

Constituição de 1988, cujas obras ou cujos serviços não tenham sido iniciados ou que se encontrem paralisados quando da entrada em vigor desta Lei.

Art. 44 - As concessionárias que tiverem obras que se encontrem atrasadas, na data da publicação desta Lei, apresentarão ao poder concedente, dentro de cento e oitenta dias, plano efetivo de conclusão das obras.

Parágrafo único - Caso a concessionária não apresente o plano a que se refere este artigo ou se este plano não oferecer condições efetivas para o término da obra, o poder concedente poderá declarar extinta a concessão relativa a essa obra.

Art. 45 - Nas hipóteses de que tratam os arts. 43 e 44 desta Lei, o poder concedente indenizará as obras e os serviços realizados somente no caso e com os recursos da nova licitação.

Parágrafo único - A licitação de que trata o caput deste artigo deverá, obrigatoriamente, levar em conta, para fins de avaliação, o estágio das obras paralisadas ou atrasadas, de modo a permitir a utilização do critério de julgamento estabelecido no inciso III do art. 15 desta Lei.

Art. 46 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 47 - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 13 de fevereiro de 1995; 174.º da Independência e 107.º da República.

Comentários da Lei 8987/95³⁴

- O artigo 1º. da Lei cita a regra de que os serviços públicos serão regidos pelo artigo 175 da Constituição pela Lei 8987, “pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos

As normas legais são todas aquelas não revogadas tácita ou expressamente pela Lei 8987/95, principalmente os artigos ainda vigentes do Código de Águas (Decreto 41019/57) e da Lei 8631/93 (relativa as tarifas de energia elétrica)

- O artigo 2º. é reservado às definições de Poder Concedente, concessão de serviço público precedida da execução de obra pública e de permissão de serviço público. A inovação trazida pela Lei neste dispositivo é a instituição da figura da concessão precedida de obra pública.
- O artigo 3º. cita a fiscalização pelo poder concedente com a cooperação dos usuários. Este é um indicativo da participação popular na fiscalização de contratos.

³⁴ Fonte: Condominium Empreendimentos Ambientais LTDA, 1995

- O artigo 7º. estipula os direitos e obrigações dos usuários dos serviços públicos. Vale considerar que os direitos residem em os usuários receberem serviço adequado, receberem informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos, obterem e utilizarem o serviço com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviço³⁵, e dentre as obrigações: levar ao conhecimento do poder público as irregularidades de que tenham conhecimento, comunicar as autoridades os atos ilícitos praticados pela concessionária e contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos.
- O artigo 9º. refere-se à política tarifária. O caput desse artigo afirma o princípio da tarifa fixada pelo preço proposto na licitação, referindo-se à modalidade de remuneração do investimento + custo do serviço. É uma regra nova que pode mostrar-se eficaz, embora, em termos públicos, remunerar um investimento consoante as regras da economia nem sempre pode ser auspicioso para a prestação dos serviços, o que pode degenerar numa tarifa sobremaneira elevada, pois o investidor não irá se dispor a ser remunerado num longo espaço de tempo.

Os artigos 14º. a 22º. disciplinam o procedimento licitatório das concessões, valendo cotejar as suas regras específicas com as do Estatuto das licitações, a Lei 8666/93.

- O art.14º. cita que toda a concessão de serviço público, precedida ou não de obra, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria. Vale salientar que também se inclui nesta obrigatoriedade a modalidade de permissão.
- A grande mudança feita pela redação da Lei 9648 de 27/05/98 no artigo 15º. refere-se aos critérios de julgamento da licitação. Até a redação da Lei 9648 no artigo 15º. da Lei 8987/95 somente cabia o julgamento da licitação pelo critério de menor valor de tarifa proposta. Com a nova redação pode-se adotar um dos critérios ou a combinação de dois critérios: menor valor de tarifa e melhor proposta técnica, maior valor de pagamento pela outorga e melhor proposta técnica ou ainda maior oferta de pagamento pela outorga após escolha da melhor proposta técnica. Estas alterações quanto ao critério de escolha ampliam a possibilidade de escolha de uma boa proposta técnica ainda que o preço da tarifa não seja menor (esta possibilidade é dada pela Lei 8666/93 embora seja de difícil aplicabilidade prática). Isto permite ao poder concedente filtrar empresas que possam fornecer um preço de tarifa excessivamente baixo mas que certamente no futuro trariam problemas contratuais. Por outro lado, os critérios de julgamento de melhor proposta técnica tem que ser muito bem esclarecidos para não haver subjetividade na escolha.
- O parágrafo 4 do art. 15º. cita que em igualdade de condições será dada preferência à empresa brasileira. Isto assegura a participação de empresas estrangeiras no processo licitatório.
- O artigo 16º. assegura que a outorga de concessão não terá caráter de exclusividade, o que parece difícil de ser aplicado em sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a menos que se divida o município em diversos lotes de concessão, o que financeiramente pode não ser interessante às empresas.
- O artigo 20º. admite que, no caso de consórcio, o vencedor se constitua em empresa antes da celebração do contrato. A permissão instituída pelo artigo 19 (participação de

³⁵ O direito à opção pelo fornecedor já constitui uma antevisão da multiplicidade de fornecedores, em lugar à unicidade de fornecimento até então praticada.

empresas em consórcio) contraria o art 278 da Lei das SAs que registra que os consórcios não tem personalidade jurídica.

- O artigo 25º. estipula a admissão da subcontratação, porém o conceito de subcontratação é muito alargado, subtraindo ao poder concedente a função de fiscalização. Neste mesmo artigo é registrado que os contratos firmados pela concessionária com terceiros tem a natureza de direito privado, não se comunicando às obrigações entre a concessionária e o poder concedente. Isto restringe por completo as ações de fiscalização, ainda que no parágrafo terceiro deste artigo seja pressuposto o cumprimento das normas regulamentares do serviço concedido pela empresa terceirizada, pois que o poder de fiscalização não pode ser substituído por pressuposições.
- O artigo 26º. admite a subconcessão, sempre precedida de concorrência e autorizada pelo poder concedente. É importante ressaltar que não se deve confundir a subcontratação com a subconcessão. O subcontratado não usufrui de qualquer dos direitos da concessionária e o segundo assume o exercício de parte da concessão, com todos os direitos a ela inerentes.
- O artigo 29º. cita os encargos do poder concedente. Cabe comentar:
 - O item III - intervir na prestação dos serviços, nos casos e condições previstos em lei - é de difícil aplicação prática devido à fragilidade do poder fiscalizador.
 - O item VIII e IX- é incompleto no que diz respeito às desapropriações ou servidões administrativas. Uma vez que estas podem ser feitas pelo poder concedente, julgamos que a concessionária em qualquer caso deveria indenizar ao poder concedente e não somente no caso da desapropriação ser feita pela concessionária.
 - O item XII reforça a participação popular preconizada pela Constituição de 1988, mas o artigo 30º. que permite o acesso do fiscalizador aos dados contábeis, econômicos e financeiros, é de difícil aplicação, uma vez que a empresa pode alegar excesso de ingerência em seus negócios.
- A adequabilidade a que refere o artigo 31º. - a concessionária deverá prestar o serviço adequado, na forma prevista da Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato - é um conceito subjetivo, que deverá ser especificado nos anexos dos contratos de concessão.
- Reza o parágrafo primeiro do artigo 35º. : “extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.” Entende-se por bens reversíveis todos aqueles diretamente vinculados ao objeto da concessão, excluindo-se portanto, aqueles que tenham uso paralelo e que por esta razão não integram o patrimônio remunerável. O conceito de patrimônio remunerável é fundamental para a estipulação dos níveis tarifários; é ele que vai definir no fim da concessão, o valor a ser indenizado ao concessionário pelo resíduo não remunerado. Acontece que o prazo da concessão nem sempre é suficiente para remunerar o investimento, desde que haja, por motivos políticos ou sociais, contenção da tarifa. Para assegurar os recursos necessários à cobertura desse resíduo institui-se um fundo formado com recursos advindos de uma cota de reversão.
- O artigo 36º. impõe uma restrição à indenização dos bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados: que eles tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido. A restrição reside na preocupação da possibilidade da concessionária desejar incluir no investimento remunerável obras e bens não vinculados à concessão ou feitos com o mero intuito de indenização.

ANEXO 2 - SÍNTESE DO CAPÍTULO SERVIÇOS PÚBLICOS DO LIVRO DIREITO ADMINISTRATIVO de HELY LOPES MEIRELLES

Serviços Públicos

A Constituição Federal dispõe expressamente que incumbe ao poder público, na forma da lei, a prestação de serviços públicos. A lei disporá sobre o regime de delegação, os direitos dos usuários, a política tarifária, a obrigação de manter o serviço adequado e as reclamações relativas à prestação. A atribuição primordial da Administração Direta é oferecer utilidades aos administrados, não se justificando sua presença senão para prestar serviços à coletividade. Esses serviços podem ser essenciais ou apenas úteis à comunidade, daí a necessária distinção entre serviços públicos e serviços de utilidade pública.

Serviço Público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias do Estado. Não se pode dizer que são as necessidades coletivas vitais que caracterizam os serviços públicos, porque ao lado destas existem outras, sabidamente dispensáveis pela comunidade, que são realizadas pelo estado como serviço público.³⁶

Classificação de serviços públicos e de utilidade pública, próprios e impróprios do Estado, gerais ou individuais

Serviços públicos são os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio estado. Por isto mesmo tais serviços são considerados privativos do Poder Público, no sentido de que só a Administração deve prestá-los sem delegação a terceiros, tais como a defesa nacional, o serviço de polícia, o de preservação da saúde pública.

Serviços de utilidade pública são os que a administração, reconhecendo sua conveniência para os membros da coletividade, presta-os diretamente ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros.

Serviços próprios do Estado - são aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do poder Público (segurança, polícia, saúde pública) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados. Tais serviços são geralmente gratuitos para que fiquem ao alcance de toda a coletividade.

Serviços impróprios do Estado - são os que não afetam substancialmente as necessidades da comunidade, mas satisfazem interesses comuns de seus membros, e por isso a Administração os presta remuneradamente através de seus órgãos ou entidades descentralizadas. Esses serviços normalmente são rentáveis e estão sempre sob regulamentação e controle do Poder Público competente.

Serviços gerais - são aqueles que a Administração presta sem ter usuários determinados para atender a coletividade no seu todo, como os de polícia, iluminação e calçamento. Estes serviços não são mensuráveis na sua utilização, daí por que devem ser mantidos por imposto (tributo geral) e não por taxa ou tarifa, que é remuneração mensurável e proporcional ao uso individual do serviço.

³⁶ O autor cita como exemplo de serviço público dispensável pela comunidade a Loteria Esportiva.

Serviços individuais - são os que têm usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário, como ocorre com o telefone, a água e a energia elétrica. Devem ser remunerados por taxa (tributo) ou tarifa (preço público) e não por imposto. O não pagamento destes serviços por parte do usuário tem suscitado hesitações da jurisprudência sobre a legitimidade da suspensão de seu fornecimento. Há que se distinguir entre o serviço obrigatório e o facultativo. Naquele a suspensão do fornecimento é ilegal, pois se a Administração o considera essencial, impondo-o coercitivamente ao usuário (como é o caso da ligação domiciliar à rede de água e esgoto), não pode suprimi-lo por falta de pagamento; no serviço facultativo a suspensão do fornecimento é legítima porque sendo livre sua fruição, entende-se não essencial, e portanto, suprimível quando o usuário deixar de remunerá-lo, sendo indispensável aviso prévio.³⁷

Regulamentação e controle

A regulamentação e controle do serviço público e de utilidade pública caberão sempre ao Poder Público, qualquer que seja a modalidade de sua prestação aos usuários. O fato de tais serviços serem delegados a terceiros não retira do estado seu poder de regulá-los e controlá-los. Qualquer deficiência do serviço que revele inaptidão de quem o presta ou descumprimento de obrigações impostas pela Administração ensejará a intervenção imediata do Poder Público delegante para regularizar seu funcionamento ou retirar-lhe a prestação.

Em todos os atos ou contratos administrativos, como são os que cometem a exploração de serviços públicos a particulares, está sempre presente a possibilidade de modificação unilateral de suas cláusulas pelo Poder Público ou de revogação da delegação, desde que o interesse coletivo assim o exija. Esse poder discricionário da Administração é hoje ponto pacífico . O fim precípua do serviço público ou de utilidade pública é servir ao público e , secundariamente, produzir renda a quem o explora. Daí o dever indeclinável de o concedente regulamentar, fiscalizar e intervir no serviço concedido sempre que não estiver sendo prestado a contento do público a que é destinado.

“Deve o estado - são palavras de Anhaia Mello - no exercício do poder inerente à sua sabedoria, fixar tarifas, determinar standards de serviço, fiscalizar a estrutura financeira de todas as empresas de serviços de utilidade pública.”

Requisitos do Serviço e direitos do usuário

A via adequada para o usuário exigir o serviço que lhe for negado pelo Poder Público ou por seus delegados, sob qualquer modalidade, é a cominatória, com base no art. 287 do Código Processual Civil. O essencial é que a prestação objetivada se consubstancie num direito de fruição individual do serviço pelo autor. Assim, um serviço de interesse geral e de utilização coletiva, como a pavimentação e a iluminação, não é suscetível de ser exigido por via cominatória, mas os serviços domiciliares, como água encanada, telefone, eletricidade e demais utilidades de prestação individual, podem ser exigidos judicialmente pelo interessado que esteja na área de sua prestação e atenda às exigências regulamentares para sua obtenção.

Mas não só a obtenção do serviço como, também sua regular prestação constituem direito do usuário. Desde que instalado o equipamento necessário, responde o prestador pela normalidade do serviço e se sujeita às indenizações de danos ocasionados ao usuário pela suspensão da prestação devida ou pelo mau funcionamento.

³⁷ No caso da PMAR, consideramos facultativa a adesão do usuário à rede de água e esgotos, o usuário pode ter um poço artesiano em sua casa e um sistema individual tipo fossa de tratamento de esgotos. Entretanto, esta ainda é uma questão polêmica pois há quem entenda que uma vez que o poder público disponibiliza rede de água e esgoto em uma comunidade torna-se obrigatória a adesão do usuário, pois desta forma há como se administrar a condição de saúde pública (uma só fonte de água potável e um só sistema de tratamento de esgotos facilitam a administração pelo poder público).

Tratando-se de serviço prestado diretamente pelo Poder Público, responde a entidade prestadora pelos prejuízos comprovados, independentemente de culpa de seus agentes, visto que a Constituição vigente estabelece a responsabilidade objetiva pelos danos causados pela Administração aos administrados, ficando-lhe ressalvada, apenas ação agressiva contra os agentes causadores do dano, quando tiverem agido culposamente. Quanto aos que realizavam serviços por delegação do Poder Público, incumbem-lhes também as mesmas obrigações de prestação regular aos usuários e, conseqüentemente, os mesmos encargos indenizatórios que teria o Estado se os prestasse diretamente, inclusive a responsabilidade objetiva pelos danos causados a terceiros. Essa responsabilidade é sempre da entidade (autárquica ou paraestatal), da empresa ou da pessoa física que recebeu a delegação para executar o serviço, sem alcançar o Poder Público, que transfere a execução com todos os seus ônus e vantagens.

Greve nos serviços essenciais - A Constituição Federal, ao assegurar o direito de greve, estabeleceu que a lei definirá os serviços essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. A Lei 7783, de 28.06.89, define como essenciais os serviços de água, coleta e tratamento de esgotos e lixo, dentre outros. Os sindicatos, empregados e trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação destes serviços, desde que a greve coloque em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Formas e meios de prestação de serviços

Serviço centralizado

É o que o Poder Público presta por seus próprios órgãos em seu nome e sob sua exclusiva responsabilidade. Em tais casos o Estado é ao mesmo tempo, titular e prestador de serviços.

Serviço descentralizado

É todo aquele que o Poder Público transfere sua titularidade ou, simplesmente, sua execução, por outorgas ou delegação, a autarquias, entidades paraestataais, empresas privadas ou a particulares individualmente. Há **outorga** quando o estado cria uma entidade e a ela transfere, por lei, determinado serviço público ou de utilidade pública; há **delegação** quando o Estado transfere por contrato (concessão) ou ato unilateral (permissão ou autorização), unicamente a execução do serviço, para que o delegado o preste ao público em seu nome e por sua conta e risco, nas condições regulamentares e sob controle estatal.

A diferença entre serviço outorgado e serviço delegado é fundamental, porque a outorga é transferida por lei e só por lei pode ser retirada ou modificada e a delegação tem apenas a execução passada a terceiro, por ato administrativo que pode ser revogado, modificado e anulado, como o são, normalmente, os atos desta natureza.

A delegação é menos que a outorga pois tem um caráter de transitoriedade possuem prazo certo para ocorrer, enquanto a outorga tem um caráter de definitividade, possuem em geral tempo indeterminado.

Nos dois casos o serviço continua sendo público, ou de utilidade pública, apenas descentralizado, sempre sujeito à regulamentação e o controle do Poder Público que descentralizou os serviços.

Serviço desconcentrado

É todo aquele que a Administração executa centralizadamente, mas o distribui entre os vários órgãos da mesma entidade, para facilitar sua realização e obtenção pelos usuários. A desconcentração é uma técnica administrativa de simplificação e aceleração dos serviços dentro de uma mesma entidade, diversamente da descentralização, que é uma técnica de especialização, consistente na retirada dos serviços dentro de uma entidade e transferência a outra para que o execute com mais perfeição e autonomia.

Execução direta do serviço

É realizada pelos próprios meios da pessoa responsável pela sua prestação ao público, seja esta pessoa estatal, autárquica, paraestatal, empresa privada ou particular. Considera-se serviço de execução direta sempre que o encarregado de seu oferecimento ao público o realiza pessoalmente, ou por seus órgãos, e não por terceiros contratados.

Execução indireta do serviço

É a que o responsável pela sua prestação aos usuários comete a terceiros para realizá-los nas condições regulamentares. Serviço próprio ou delegado, feito por outrem, é execução indireta. Portanto quer a administração direta quer a indireta (autarquias, empresas públicas, e sociedades de economia mista), como também os entes de cooperação (fundação, serviços sociais autônomos, etc..) ou as empresas privadas e particulares que receberem serviços públicos ou de utilidade pública para prestar aos destinatários, podem em certos casos, executar indiretamente o serviço, contratando-o com terceiros.

Autarquias

Conceito

Segundo o Decreto-Lei 200/67 autarquias são entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio e receita próprios e atribuições estatais específicas, criadas para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. São entes autônomos, mas não são autonomias. Autonomias legislam para si, a autarquia administra-se a si própria, segundo as leis ditadas pela entidade que a criou.

- O conceito de autarquia é administrativo e o de autonomia é político. Por exemplo os Municípios são autonomias com relação aos Estados e à União.
- A autarquia é uma forma de descentralização administrativa, através de um serviço retirado da Administração central.

Uma das principais diferenças entre autarquia e entidade paraestatal é que a primeira é uma entidade de Direito público sendo considerada intra-estatal e nascendo com a lei que a criou e a segunda de Direito Privado, sendo extra-estatal, justapõe-se ao Estado, necessitando do registro de seu estatuto para nascer. A autarquia não age pro delegação, age por direito próprio e com a autoridade pública na medida que lhe foi outorgada pela lei que a criou. Traz intrinsecamente uma parcela do poder estatal que lhe deu vida. Sendo uma autarquia não há subordinação ao ente que lhe gerou, pois se assim fosse não seria autarquia. Há uma mera vinculação à entidade que a gerou (se for o caso: a Prefeitura de Angra dos Reis) que exerce um controle legal, com o objetivo de fazer com que a autarquia cumpra com a missão que lhe foi outorgada.

Características

A autarquia é considerada uma *longa manus* do Estado, um prolongamento do Poder Público e por isso deve executar os serviços próprios do estado, com os mesmos privilégios da administração que a gerou e passível dos mesmos controles dos atos administrativos. O que diversifica a autarquia do Estado são os métodos operacionais de seus serviços, mais especializados e mais flexíveis que os da Administração centralizada. Embora tenha identificação com o Estado, a autarquia não é entidade estatal, é um desmembramento administrativo do Poder Público, pode diferenciar-se das repartições públicas para adaptar-se às exigências específicas dos serviços que lhe são cometidos. Para tanto, pode assumir as mais variadas formas e rege-se por estatutos peculiares à sua destinação. Esta necessidade de adaptação é que justifica a criação de autarquias, com estrutura adequada à prestação de determinados serviços públicos especializados. As autarquias são indicadas para os serviços que requeiram maior especialização, que exijam organização adequada, autonomia de gestão e pessoal especializado, liberto da burocracia comum das repartições centralizadas.

Instituição

A criação das autarquias se faz por meio de lei específica, mas a sua organização se opera por decreto, que aprova o regulamento ou estatuto da entidade. Sua instituição se completa por atos da diretoria, na forma regulamentar ou estatutária, independentemente de quaisquer registros públicos.

Patrimônio inicial

O patrimônio inicial das autarquias é formado pela transferência de bens móveis e imóveis da entidade que a gerou, se incorporando aos ativos da autarquia. A transferência de bens imóveis é feita através de lei autorizando a transcrição se efetivando através de escritura pública. Não é possível a transferência de bens imóveis somente por decreto ou ato administrativo unilateral.

Bens e rendas

Os bens e rendas das autarquias são considerados patrimônio público, mas com destinação especial e administração própria da entidade. Podem ser utilizados independentemente de autorização legislativa, pois esta autorização está implícita na lei que a criou e outorgou-lhe os serviços. Em caso de extinção da autarquia, todo o seu patrimônio reincorpora-se no da entidade estatal que a gerou.

Atos dos dirigentes

Os atos dos dirigentes das autarquias equivalem aos atos administrativos estando sujeitos aos controles internos, externos e ao exame de legalidade pelo judiciário, pelas ações ordinárias, mandado de segurança e ação popular.

Contratos

Os contratos das autarquias estão sujeitos à licitação, com base na atual Lei 8666/93.

Pessoal

O pessoal das autarquias está sujeito ao regime jurídico único da entidade que a gerou. São proibidas acumulações remuneradas de cargos, empregos e funções, e os funcionários estão sujeitos às mesmas sanções administrativas que os agentes públicos.

Privilégios

As autarquias nascem com o privilégio administrativo - e não político - da entidade estatal que a institui. São em geral os seguintes: imunidade de impostos sobre seu patrimônio, renda e serviços vinculados às suas finalidades essenciais ou dela decorrentes, prescrição quinquenal de suas dívidas passivas, ação regressiva contra servidores culpados por danos a terceiros, impenhorabilidade de seus bens e rendas, dentre outros.

Entre as autarquias deve ser observada a mesma procedência federal, estadual ou municipal caso concorram seus interesses sobre o mesmo objeto, porém entre as autarquias e as entidades estatais sempre prevalecerão as prerrogativas da entidade sobre a autarquia, mesmo tendo sido a autarquia gerada por uma entidade estatal de esfera superior.

Controle

Controle autárquico é a vigilância, orientação e correção que a entidade estatal exerce sobre os atos e condutas dos dirigentes das autarquias. Não se trata de um controle hierárquico mas de um controle finalístico, visando meramente mantê-las dentro de seus objetivos institucionais.

O controle das autarquias se faz de modo tríplice: o controle político, através da nomeação de seus dirigentes pelo executivo, o controle administrativo e o controle financeiro através de prestação de contas ao Tribunal de Contas competente.

Fundações Públicas

As fundações sempre estiveram nos domínios do Direito Civil, sendo consideradas pessoas jurídicas de direito privado. Ultimamente o Poder Público vem instituindo fundações com o objetivo de gerenciar e executar assuntos de interesse coletivo - educação , pesquisa, assistência social, etc.. O tratamento dado pelo Poder Público às fundações, transformou-as em entidades de Direito Público, integrantes da Administração Indireta ao lado das autarquias e paraestatais.

Características

As fundações públicas prestam-se, principalmente, à realização de atividades não lucrativas e atípicas do Poder Público, mas de interesse coletivo, como a educação, cultura, pesquisa, sempre merecedoras do amparo estatal.

São criadas por lei específica da entidade que a originou e estruturadas por decreto, independentemente de qualquer registro.

Os contratos feitos pelas fundações públicas devem obedecer à lei de licitações, 8666/93 e o orçamento das fundações é formalmente idêntico ao das entidades estatais, obedecendo à lei 4320/64.

Os dirigentes das fundações públicas ocupam os cargos na forma que a lei ou o estatuto estabelecer e seu pessoal fica sujeito ao regime jurídico único e plano de carreira instituídos pela entidade que a gerou.

As proibições de acumulação remunerada de cargo, emprego ou função atingem também os servidores das fundações públicas.

Entidades paraestatais

São pessoas jurídicas de direito privado, com patrimônio público ou misto, para realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do estado. Não se confundem com as autarquias, nem com as fundações públicas, nem tampouco são entidades estatais.

O significado da palavra paraestatal está indicando que se trata de ente disposto paralelamente ao estado, ao lado do estado, para realizadas assuntos relativos ao estado, mas não privativos do estado. Enquanto as autarquias devem executar atividades típicas do estado, as entidades paraestatais prestam-se a executar atividades impróprias do poder público, mas de utilidade pública, de interesse da coletividade e, por isso, fomentadas pelo estado, que autoriza a criação de pessoas jurídicas privadas para realizá-los por outorga ou delegação e com o apoio oficial na formação do patrimônio e na manutenção da entidade, que pode ser uma das seguintes formas: empresa pública, sociedade de economia mista, etc...

O paraestatal não é o estatal, nem é o particular; é o meio-termo entre o público e o privado. Justapõe-se ao estado, sem o integrar, como o autárquico ou alhear-se como o particular. Tem personalidade privada, mas realiza atividades de interesse público, e por isso mesmo, os atos de seus dirigentes, revestindo-se de certa autoridade, sujeitam-se a mandado de segurança.

Como pessoa jurídica de Direito Privado, a entidade paraestatal exerce direitos e contrai obrigações em seu próprio nome, responde por seus débitos, enquanto tiver recursos para saldá-los. Isto, porém, não impede a intervenção estatal quando ocorra desvirtuamento de seus fins, improbidade de sua administração ou impossibilidade financeira para o atingimento dos objetivos da entidade paraestatal, na forma estatutária.

Rui de Souza, em substancioso estudo conclui: “A autarquia é o próprio estado, nada se modificando na estrutura de seus serviços, não obstante a personificação e a autonomia dada ao instituto” e a entidade paraestatal é um ente quase-público, não se confundindo com o estado que executa serviços públicos, enquanto a paraestatal executa serviços de interesse geral.”

O ente paraestatal não goza dos privilégios estatais (imunidade tributária, foro privativo, prazos judiciais dilatados, etc.. salvo quando concedidos expressamente em lei. Em tal caso, o que ocorre é uma regalia legal das paraestatais, que se beneficiam dos privilégios da Fazenda Pública, pela natureza da instituição. Na autarquia a prerrogativa estatal é a regra, pela sua condição de Poder Público.

Às entidades paraestatais podem ser conferidas determinadas prerrogativas estatais, como a arrecadação de taxas ou contribuições para-fiscais, destinadas à manutenção dos seus serviços. Tais vantagens não desfiguram o ente paraestatal, nem o convertem em autarquia ou fundação, porque só as exerce por ordem do estado, e não por direito próprio.

Competência para instituir entidades para-estatais

A entidade paraestatal pode ser criada pela união, Estados ou municípios, sendo sua criação matéria de Direito Administrativo e não interfere como a forma civil ou comercial

com que se personifique a instituição. Esta é de Direito Privado, cujas normas pertencem exclusivamente à União.

- Poder Público também pode criar paraestatais com formas próprias e adequadas às suas finalidades, tais como SENAI, SESI, SENAC, RFFSA, Casa da Moeda, etc, são todas empresas públicas, mas cada uma tem uma forma distinta, adaptada aos seus objetivos.
- A Constituição permite que o Estado crie a paraestatal com qualquer forma, desde que nas suas operações empresariais se submetam às normas das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações tributárias. É perfeitamente admissível que o Estado faça verificações em seus negócios e determine a prestação de contas dessas empresas ao tribunal competente, mesmo que revistam a forma de sociedade anônima, neste caso o conselho fiscal controla a empresa institucionalmente e o Estado a controla administrativamente.

Objeto

O objeto das paraestatais é a execução de uma atividade econômica empresarial, mas pode ser também uma atividade não econômica de interesse coletivo, ou mesmo um serviço público ou de utilidade pública delegado pelo Estado. No caso de atividade econômica a entidade há que revestir a forma de empresa pública ou sociedade de economia mista, não devendo fazer concorrência às empresas particulares. Nos demais casos o Estado é livre para operá-la como lhe convier, porque em tais hipóteses não está intervindo no domínio econômico reservado à iniciativa privada.

Patrimônio

Pode ser constituído com recursos particulares ou públicos, ou por ambos. Quando tem natureza empresarial, admitem lucros e devem mesmo produzi-los para desenvolvimento da instituição e atrativo do capital privado. Quanto aos bens públicos recebidos para formação de seu patrimônio passam a formar uma categoria de bens públicos com destinação especial, sob administração particular da entidade paraestatal. Assim, podem ser onerados ou alienados, independente de autorização legislativa. No caso de extinção de patrimônio, uma vez deduzida a parte dos particulares nas empresas de capital misto - reincorpora-se à entidade que a gerou.

Licitação

A contratação de obras e serviços estão sujeitos à licitação, com base na atual Lei 8666/93.

Dirigentes

Os dirigentes das paraestatais são investidos em seus cargos na forma que a lei ou seus estatutos estabelecerem, mas a destituição da diretoria pode ser feita no curso do mandato.

Pessoal

- O regime de pessoal é o dos empregados das empresas privadas, sujeitos à CLT, ficando sujeitos porém a concurso público, exceto para os cargos de confiança. Seus salários serão sempre fixados pela diretoria da entidade, na forma do contrato de trabalho.

Espécies de entidades paraestatais

O paraestatal é o gênero do qual são espécies distintas as empresas públicas, as sociedades de economia mista e os serviços sociais autônomos, sendo as duas primeiras entes da Administração Indireta e os serviços sociais denominados entes de cooperação.

Empresas públicas

São pessoas jurídicas de Direito Privado criadas por lei específica, com capital exclusivamente público, para realizar atividades de interesse da Administração instituidora nos moldes da iniciativa particular, podendo revestir qualquer forma e organização empresarial. São as mais modernas instituições paraestatais, geralmente destinadas à prestação de serviços industriais ou atividades econômicas que o Estado tenha interesse próprio ou considere convenientes à coletividade.

O que caracteriza a empresa pública é seu capital exclusivamente público, de uma só ou de várias entidades, mas sempre capital público. Sua personalidade é de Direito Privado e suas atividades se regem pelos preceitos comerciais.

Atrai a si diferentes formas de controle pelo Estado, administrativo, financeiro, jurisdicional, parlamentar. Estes controles tem por finalidade verificar se a empresa está sendo gerida convenientemente. Permitem corrigir uma administração infeliz ou irregular.

A Constituição deixa claro que qualquer das entidades estatais pode criar estabelecimentos empresariais de personalidade privada para exploração de atividade econômica, desde que o faça em caráter supletivo da iniciativa particular, nivele-se às empresas privadas congêneres, em direitos e obrigações, e se sujeite ao regime trabalhista e aos tributos devidos em suas operações.

Patrimônio

Todo o patrimônio, bens e rendas das empresas públicas serve para garantir empréstimos e obrigações resultantes de suas atividades, sujeitando-se a execução pelos débitos da empresa, no mesmo plano dos negócios da iniciativa privada, pois, sem essa igualdade obrigacional e executiva, seus contratos e títulos de crédito não teriam aceitação e liquidez na área empresarial.

Atos dos dirigentes

As empresas públicas não possuem por natureza, qualquer privilégio administrativo, tributário ou processual, só auferindo aqueles que a lei instituidora ou norma especial expressamente lhe conceder. Todavia, a Constituição já indicou a Justiça federal como competente para as causas em que as empresas da União forem interessadas e a Justiça do trabalho para os litígios.

Sociedades de Economia Mista

São pessoas jurídicas de Direito Privado, com participação do Poder Público e de particulares no seu capital e na sua administração, para a realização de atividade econômica ou serviço de interesse coletivo outorgado ou delegado pelo Estado.

Possuem a forma de empresas particulares, o que é bom pois realiza funções de interesse público, mas sem o emperramento da burocracia estatal. Admitem lucro e são regidas pelas normas das sociedades mercantis. São do tipo paraestatal, pois dependem do Estado para a sua criação e estão sob seu controle para desempenhar funções de interesse público. Fazem parte da Administração Indireta como instrumentos de descentralização de serviços que antes competiam ao poder público. Tem um caráter híbrido pois associam o capital particular ao investimento público, sendo entidade de direito Privado, mas realiza determinadas atividades de interesse estatal, por delegação do poder público. De toda forma nem sempre é o capital privado o elemento propulsor da atividade. O apoio do Estado através de incentivos oficiais ou ajuda técnica, pode ser decisivo para o sucesso da empresa. O Estado pode ser sócio minoritário ou majoritário, importa é que ele pode, por lei ou convenção, atuar nos negócios da empresa.

A Constituição brasileira só permite a criação da sociedade de economia mista através de lei e ainda não forneceu a regulamentação legal, apenas diz que a sociedade de economia mista deve operar sob a mesma condição que as empresas privadas quanto às obrigações trabalhistas e tributárias, não exigindo nenhuma forma específica para a sociedade de economia mista. Deve sujeitar seu pessoal às proibições de acumulação de cargos, funções e empregos.

A sociedade de economia mista é mais adequada para a realização de atividades econômicas que traduzam prestações de utilidade pública de natureza industrial, de utilização facultativa pelo usuário e de remuneração por tarifa.

Objeto: O objeto da sociedade de economia mista tanto pode ser um serviço público ou de utilidade pública como uma atividade econômica empresarial. Quando for atividade econômica, fica limitada aos preceitos constitucionais da subsidiariedade e não da competitividade com a iniciativa privada.

Forma usual: A forma usual da sociedade de economia mista tem sido a anônima, obrigatória para a União, mas não para os Estados e Municípios, o Estado porém pode intervir no estabelecimento de normas administrativas para que a empresa consiga cumprir sua finalidade enquanto parte da administração indireta. Estas normas administrativas devem ser estabelecidas na lei de criação da sociedade e ser arquivado nos registros competentes.

Patrimônio: O patrimônio da sociedade de economia mista é formado com bens públicos e subscrições particulares. Quanto aos bens públicos recebidos para a integralização do capital inicial e os havidos no desempenho das atividades estatutárias, na parte cabendo ao poder público, continuam sendo patrimônio público, mas com destinação especial, sob administração particular da entidade a que foram incorporados, para a realização dos objetivos estatutários. Na extinção da sociedade seu patrimônio reincorpora-se ao da entidade que o gerou. A sociedade de economia mista não está sujeita à falência, mas seus bens são penhoráveis e executáveis e a entidade estatal que a instituiu responde solidariamente pelas suas obrigações.

Atos e contratos: Os contratos da sociedade de economia mista regem-se pelas normas de direito privado, igualando-se aos das empresas particulares. Certos atos podem sujeitar-se a mandado de segurança desde que, praticados no desempenho de funções delegadas do Poder Público, ofendam direito líquido e certo do impetrante.

Dirigentes e Pessoal: Os dirigentes da sociedade de economia mista são investidos em seus cargos na forma que a lei ou seu estatuto estabelecer, mas a destituição da diretoria pode ser feita a qualquer tempo. O pessoal da sociedade é regido pelas normas de direito do trabalho, nestas compreendidas as disposições da CLT e das leis previdenciárias comuns.

Serviços Sociais autônomos

São aqueles instituídos por lei, com personalidade de direito privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o poder público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias. Essas instituições, embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por considerados de interesse específico de determinados beneficiários. Recebem, por isso, oficialização do Poder Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições parafiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que a gerou.

Não são hierarquicamente subordinados a nenhum outro órgão, somente estão vinculados a entidade que as gerou, para fins de controle e prestação de contas do dinheiro público recebido para sua manutenção.

Seus empregados estão sujeitos à legislação do trabalho, só sendo equiparados a funcionários públicos para responsabilização criminal dos delitos funcionais. Seus dirigentes podem ser passíveis de mandado de segurança, devendo também apresentar a declaração de bens antes da posse e do exercício.

Os serviços sociais autônomos não gozam de privilégios administrativos, nem fiscais, nem processuais, além daqueles que a lei especial expressamente lhes conceder.

Serviços delegados a particulares

A outorga de serviço público ou de utilidade pública é feita às autarquias, fundações públicas e às entidades paraestatais, pois que a lei quando lhes cria, já lhes transfere a titularidade dos respectivos serviços, e a delegação é utilizada para o transpasse da execução dos serviços a particulares, mediante regulação e controle do poder público. Pela Constituição vigente, os prestadores de serviços públicos respondem diretamente pelos danos que vierem a causar a terceiros. A delegação pode ser feita sob as modalidades de: concessão, permissão, autorização.

Serviços concedidos

São todos aqueles que o particular executa em seu nome, por sua conta e risco, remunerados por tarifa, na forma regulamentar, mediante delegação contratual ou legal do Poder Público concedente. Serviço concedido é serviço do Poder Público, apenas executado por particular em razão da concessão.

Concessão - É a delegação contratual ou legal da execução do serviço, na forma autorizada e regulamentada pelo Executivo. O contrato de concessão é ajuste de direito administrativo, bilateral, oneroso, e comutativo. É um acordo administrativo, com vantagens e encargos recíprocos, ficando sujeito a todas as imposições da Administração necessárias à formalização do ajuste, dentre as quais a autorização legal, à regulamentação e à licitação. A lei apenas autoriza a concessão e delimita a amplitude do

contrato a ser firmado; o regulamento estabelece as condições de execução do serviço; o contrato consubstancia a transferência da execução do serviço ao concessionário, vencedor da concorrência. O contrato há que observar os termos da lei, do regulamento e do edital de licitação, sob pena de expor-se à nulidade. Modernamente o poder público vem outorgando concessões de serviço por lei ou decreto, a entidades autárquicas e paraestatais, o que constitui uma inovação no sistema tradicional das concessões por contrato. Mas nada a objetar nessa delegação legal, substitutiva da contratual. (vide caso dos condomínios de Angra dos Reis, se encaixariam nesta condição)

Pela concessão o poder concedente não transfere propriedade alguma ao concessionário, nem se despoja de qualquer direito ou prerrogativa pública. Delega apenas a execução do serviço, nos limites e condições legais ou contratuais, sempre sujeita a regulamentação e fiscalização do concedente.

O serviço concedido continua sendo um serviço público, de forma que a entidade que o gerou sempre tem o direito de, a qualquer tempo, retomar o serviço, mediante indenização dos lucros cessantes e danos resultantes da encampação, se o interesse coletivo assim exigir.

Findo o prazo da concessão, devem reverter ao poder concedente os direitos e bens vinculados à prestação do serviço, nas condições estabelecidas no contrato.

Regulamentação

A regulamentação dos serviços concedidos compete ao poder público por determinação constitucional. Uma vez que a concessão é feita sempre no interesse da coletividade, o concessionário tem o dever de prestar o serviço em condições adequadas para o público. Não o prestando eficientemente, pode e deve a administração pública tomá-lo por insatisfatório. Desta forma, o concedente tem o poder de regulamentar e controlar a atuação do concessionário, desde a organização da empresa até sua situação econômica e financeira, seus lucros e o modo e a técnica de execução de seus serviços, bem como fixar as tarifas em limites razoáveis e eqüitativos para a empresa e os usuários.

Toda concessão, portanto, fica submetida a duas categorias de normas: as de natureza regulamentar e as de ordem contratual. As primeiras disciplinam o modo e a forma de prestação de serviço e são denominadas leis de serviço, podendo ser alteradas unilateralmente pelo poder público; as segundas fixam as condições de remuneração do serviço, e são denominadas cláusulas econômico-financeiras, somente podendo ser alteradas mediante acordo entre as partes.

Contrato

O contrato de concessão é o documento escrito que encerra a delegação do poder concedente, define o objeto da concessão, delimita a área, forma e tempo da exploração, estabelece os direitos e deveres das partes e usuários do serviço. As concessões vigentes tem sido em geral e paradoxalmente, instrumentos em que o poder público e os usuários se submetem à vontade despótica das empresas, tais são as cláusulas a seu favor. Já é tempo de os concedentes reagirem contra esta inversão de poderes, defendendo melhor o público e exigindo dos seus concessionários, na feitura dos contratos novos ou na fiscalização dos já existentes, a prestação eficiente e regular dos serviços que lhes são concedidos. Ainda no texto de Hely L. Meirelles, são citadas as cláusulas principais a serem inseridas no contrato de concessão.

Fiscalização do serviço

A administração pública tem o direito de fiscalizar as empresas, com amplos poderes de verificação de sua administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros, fixar tarifas e punir as infrações regulamentares e contratuais. No poder de fiscalização está implícito o de intervenção para regularizar o serviço, quando estiver sendo prestado deficientemente aos usuários. A fiscalização tanto pode ser exercida por órgão da administração concedente como por comissão especializada constituída para este fim, como por exemplo um conselho paritário formado por técnicos do órgão público e por representantes da comunidade.

Execução do serviço

A execução dos serviços concedidos deve obedecer à cinco princípios regedores de todo o serviço público: generalidade, permanência, eficiência, modicidade e cortesia, que resumidamente significam: serviços para todos os usuários, indiscriminadamente; imposição de serviço constante; serviço satisfatório qualitativa e quantitativamente; preços razoáveis e ao alcance de seus destinatários e bom tratamento ao público.. Não atendendo a qualquer destes requisitos o concessionário fica sujeito às sanções regulamentares ou contratuais da concessão por execução inadequada do serviço.

Remuneração do concessionário

O serviço concedido deve ser remunerado por tarifa e não por taxa (tributo), devendo a tarifa permitir justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão do serviço

e assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A revisão das tarifas é ato privativo do poder concedente, em negociação com o concessionário.

Direito do usuário

Os direitos do usuário devem ser claramente assegurados no contrato de concessão. Embora o princípio da generalidade (serviço para todos os usuários, indiscriminadamente) deva ser seguido pelo concessionário, é fundamental que no contrato de concessão esteja disposto o prazo e as áreas a serem abrangidas, sem o que o usuário ficaria sem poder de cobrar da concessionária pelos serviços. Um dos agravamentos da falta desta norma contratual consiste no favorecimento de serviços a grupos de usuários ou ainda a execução dos serviços somente nas áreas em que o retorno financeiro ocorra, ou ocorra mais rapidamente.

Extinção da concessão

A retomada dos serviços pode ocorrer por diversos motivos e formas: término do prazo contratual (reversão), interesse público superveniente à concessão (encampação), conveniência das partes ou inadimplência do contrato (rescisão) ou ainda ilegalidade da concessão (anulação).

A reversão é o retorno do serviço ao concedente ao término do prazo contratual da concessão. As cláusulas de reversão é que devem prever e tornar certo os bens que, ao término do contrato, serão transferidos ao concedente e em que condições.

A encampação é a retomada coativa do serviço durante o prazo da concessão, por motivo de interesse administrativo. O concessionário não pode se opor à encampação, seu direito limita-se à indenização dos prejuízos que podem ser acarretados. Decretada a encampação o poder público pode entrar imediatamente na posse e administração dos bens e serviços, resolvendo-se posteriormente sobre o pagamento.

A rescisão é o desfazimento do contrato, durante sua execução, por ato unilateral da Administração ou por decisão judicial. A rescisão por inadimplência do concessionário é também denominada caducidade.

A anulação é a invalidação do contrato de concessão, por este ser ilegal, não impondo indenização alguma.

O patrimônio do concessionário está protegido pelo Código Penal, que considera crime de dano qualificado qualquer lesão aos bens da empresa.

Serviços permitidos

São todos aqueles em que a administração estabelece requisitos para sua prestação ao público e, por ato unilateral através de termo de permissão, comete a execução aos particulares que demonstrarem capacidade para seu desempenho.

A permissão é discricionária e precária, mas admite condições e prazos para exploração dos serviços, a fim de garantir a rentabilidade e assegurar a recuperação do investimento do permissionário, visando atrair a iniciativa privada. O serviço

permitido é executado em nome do permissionário, por sua conta e risco, mas sempre nas condições e com os requisitos preestabelecidos pela administração permitente.

A permissão, por sua natureza precária, presta-se à execução de serviços ou atividades transitórias, ou mesmo permanentes, mas que exijam freqüentes modificações para acompanhar a evolução da técnica ou as variações do interesse público, tais como transporte coletivo. A permissão não gera privilégio, nem assegura exclusividade ao permissionário, a permissão exige licitação, não permite transpasse dos serviços a terceiros, sendo seus atos de exclusiva responsabilidade dos permissionários.

Serviços autorizados

São aqueles em o poder público, por ato unilateral, precário e discricionário, consente na sua execução por particular para atender a interesses coletivos instáveis ou de emergência transitória. A remuneração de tais serviços é tarifada pela administração, como os demais de prestação ao público, dentro das possibilidades de medida para oferecimento aos usuários. A execução deve ser pessoal e intransferível a terceiros. Sendo uma modalidade de delegação discricionária, em princípio não exige licitação, mas pode ser adotada, para melhor escolha dos autorizados. Os serviços autorizados não se beneficiam das prerrogativas das atividades públicas. Seus executores não são agentes públicos, nem praticam atos administrativos.

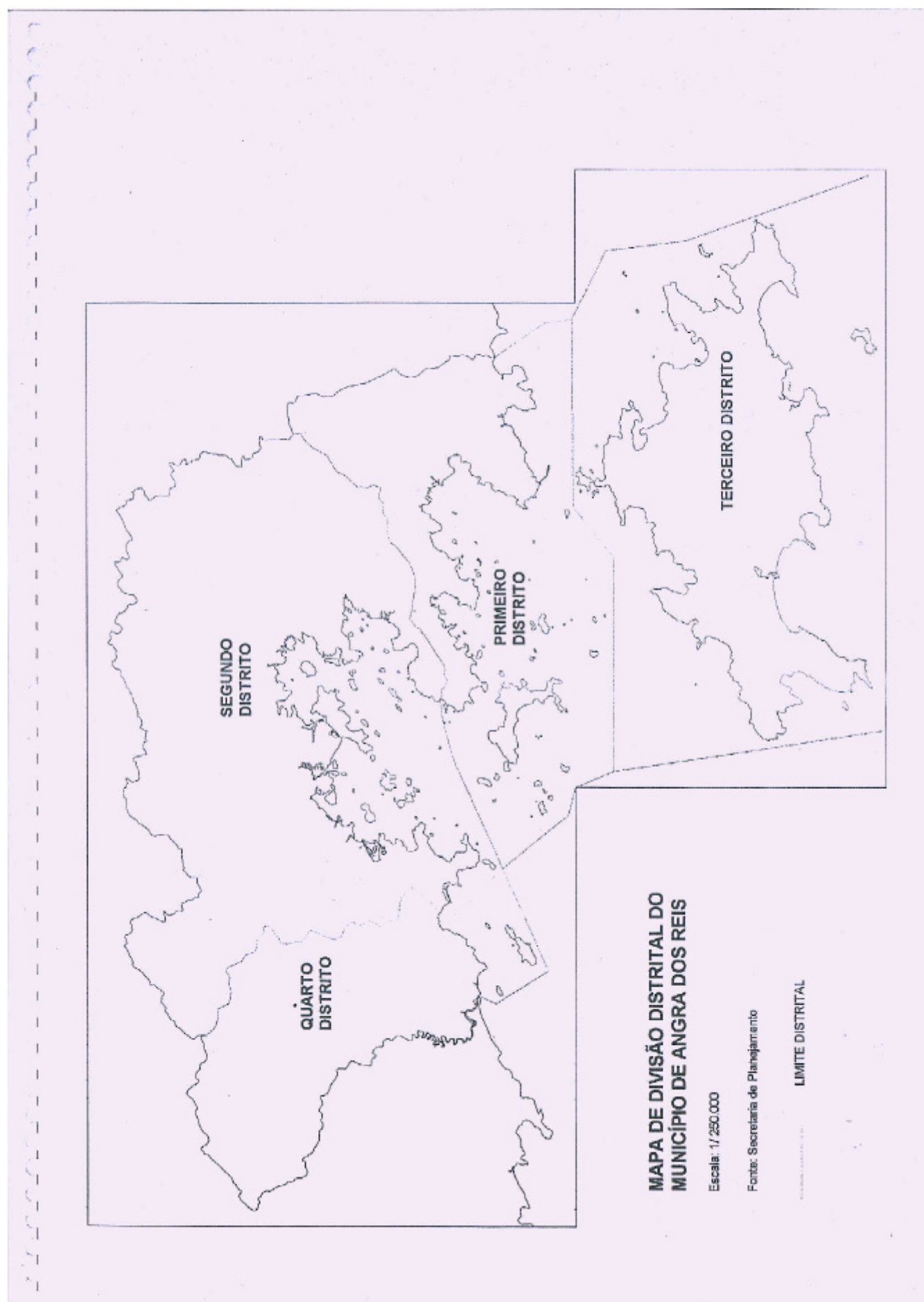
Convênios e consórcios administrativos

Convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum do partícipes. Convênio é acordo mas não é contrato. No contrato as partes tem interesse diversos e até opostos, no convênio os interesses são comuns. No convênio a posição jurídica dos partícipes é uma só. Qualquer dos partícipes pode denunciar o convênio e retirar sua cooperação quando desejar. Os convênios não

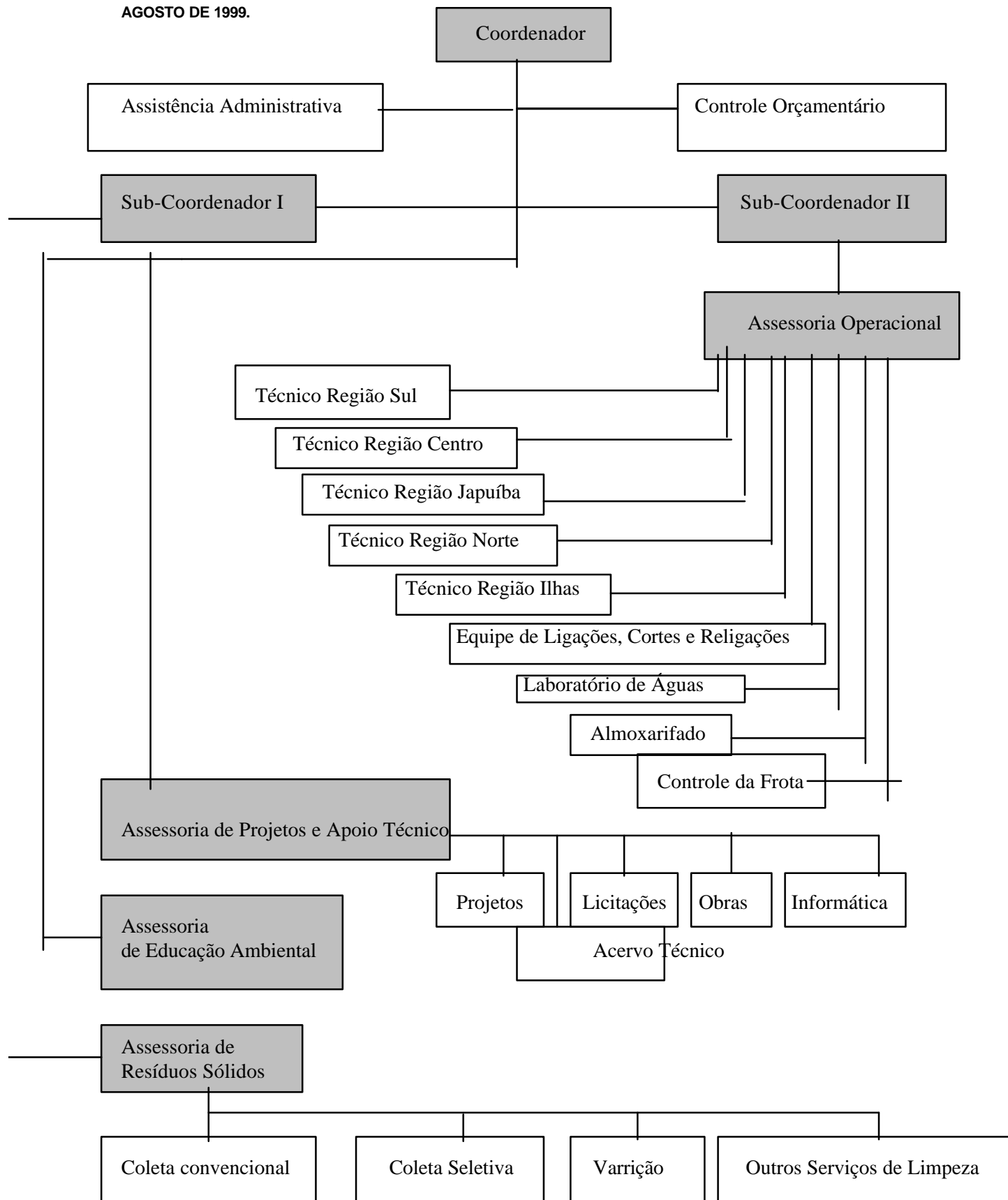
adquirem personalidade jurídica e são considerados uma cooperação associativa, livre de vínculos contratuais. A organização dos convênios não tem forma própria, mas sempre se faz com autorização legislativa e recursos financeiros para atendimento dos encargos assumidos durante o convênio. A execução dos convênios tem ficado a cargo de uma das entidades participantes, ou de comissão diretora. De todo o modo o convênio permanece despersonalizado e sem órgão diretivo adequado. Diante deste inconveniente é recomendado a criação de uma entidade civil ou comercial com a finalidade de executar os termos do convênio. Assim, o convênio disporá de uma pessoa jurídica exercendo direitos e contraindo obrigações em nome próprio e oferecendo garantias peculiares de uma empresa.

Consórcios administrativos são acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para a realização de objetivos de interesse comum aos partícipes. O que caracteriza o consórcio e o distingue do convênio é o fato daquele só poder ser realizado entre organismos de mesma espécie, valendo todas as demais características dos convênios também para a formação de consórcios.

Um dos consórcios usuais é o de municípios para a realização de obras ou serviços. Reúnem-se recursos financeiros, técnicos e administrativos que uma só Prefeitura não teria para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos. Ocorre porém que as dificuldades financeiras que os governos municipais vêm passando, faz com que muitas vezes o consórcio seja inviabilizado pois somente uma ou às vezes nenhuma das partes dispõe de recursos financeiros para participar do consórcio.



ANEXO 4 - ORGANOGrama DA COORDENADORIA DE SANEAMENTO DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS - AGOSTO DE 1999.



ÁREAS ATENDIDAS PELA CEDAE NO MUNICÍPIO

ESCALA APROXIMADA 1/120.000

