

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO,**  
**MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS**

**FACES DA PRIVATIZAÇÃO: A TRANSIÇÃO DO MODELO DE**  
**GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTOS EM**  
**CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – ES**

**Thiago Guedes de Oliveira**

**Belo Horizonte**

**2010**

**FACES DA PRIVATIZAÇÃO: A TRANSIÇÃO DO MODELO DE  
GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTOS EM  
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – ES**

**Thiago Guedes de Oliveira**

**Thiago Guedes de Oliveira**

**FACES DA PRIVATIZAÇÃO: A TRANSIÇÃO DO MODELO DE  
GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTOS EM  
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Área de concentração: Saneamento

Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Gestão em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos

Orientadora: Profa. Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima

Co-Orientador: Prof. Léo Heller

Belo Horizonte

Escola de Engenharia da UFMG

2010

O48f Oliveira, Thiago Guedes de  
Fases da privatização [manuscrito]: a transição do modelo de gestão dos serviços de  
água e esgotos em Cachoeiro de Itapemirim – ES / Thiago Guedes de Oliveira .—  
2010.  
x, 130 f., enc.: il.

Orientadora: Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima.

Co-orientador: Léo Heller.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de  
Engenharia.

Bibliografia: f. 105-112.

Apêndices: f. 113-130.

1. Saneamento – Cachoeiro de Itapemirim (ES) - Teses. 2. Privatização – Teses. 3.  
Esgotos - Cachoeiro de Itapemirim (ES) – Teses. 4. Cachoeiro de Itapemirim (ES) –  
Abastecimento de água – Teses. I. Rezende, Sonaly Cristina ,1972- II. Heller, Léo,  
1955- III. Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia. IV. Título.

CDU: 628 (043)

*Ficha elaborada pelo Processamento Técnico da Biblioteca da EE/UFMG*



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Escola de Engenharia

*Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos*

*Avenida Antônio Carlos, 6627 - 4º andar - 31270-901 - Belo Horizonte – BRASIL*

*Telefax: 55 (31) 3409-1882 - posgrad@desa.ufmg.br*

*http://www.smarh.eng.ufmg.br*


## FOLHA DE APROVAÇÃO

Faces da Privatização:  
A Transição do Modelo de Gestão dos Serviços de Água e  
Esgotos em Cachoeiro de Itapemirim - ES

**THIAGO GUEDES DE OLIVEIRA**

Dissertação defendida e aprovada pela banca examinadora constituída pelos Senhores:

  
Prof. SONALY CRISTINA REZENDE BORGES DE LIMA

  
Prof. LÉO HELLER

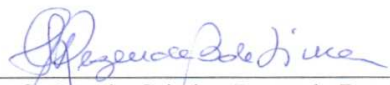
  
Prof. GERALDO MAGELA COSTA

  
Prof. ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR

Aprovada pelo Colegiado do PG SMARH

Versão Final aprovada por

\_\_\_\_\_  
Prof. Mauro da Cunha Naghettini  
Coordenador

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima  
Orientadora

Belo Horizonte, 12 de março de 2010.

*Em memória da minha avó Rizete, que infelizmente não estudou, mas era a pessoa mais sábia do mundo.*

## AGRADECIMENTOS

À Juliana, pelo amor, paciência e apoio incondicional.

Aos meus pais, Reni e Conceição, por todos os ensinamentos.

Aos meus avós paternos e maternos (em memória) pelo carinho.

Aos meus familiares, tios e primos, pelo incentivo.

Aos meus amigos Alencar, Thiago e Tiago pelo companheirismo.

Ao meu amigo Guilherme, pela descontração.

Aos meus sogros e cunhada, Leandro, Míriam e Marcela, pela amizade.

Aos professores Sonaly Rezende e Léo Heller, pela condução e orientação.

Ao professor Esteban Castro, pelos conselhos.

À colega Marluce Aguiar, pela parceria.

A todos os estudantes do Programa, em especial àqueles mais próximos, André Cordeiro, Izabel Matos, Janaína Abreu, Maíra Crivellari, Sheyla da Silva e Tiago Sperling, pela força.

Aos professores do Programa, pelas aulas.

Aos funcionários do Programa, pela dedicação.

Aos colegas de trabalho e estagiários, pelo estímulo.

Aos entrevistados e participantes de grupos focais, pela disposição e simpatia.

Aos enfermeiros e agentes do Programa de Saúde da Família de Cachoeiro, pela ajuda.

À população de Cachoeiro de Itapemirim, pela acolhida.

À FUNASA, pelo financiamento das viagens ao campo.

A Deus, pelo dom da vida.

E a todos aqueles que, de alguma forma, participaram da minha história e contribuíram para o meu crescimento pessoal e para as reflexões deste trabalho.

## RESUMO

A pesquisa analisa o processo de privatização e transição do modelo de gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Cachoeiro de Itapemirim – ES, bem como a percepção de diversos atores sobre as mudanças ocorridas no setor de saneamento a partir de 1998 naquele município. Para tal, parte de uma discussão sobre o saneamento através de uma perspectiva ampliada, como um direito do povo e dever do Estado, refletindo sobre o debate entre aqueles que defendem a organização dos serviços em torno de estratégias de mercado e aqueles que defendem o seu caráter essencial para a vida. Avança ainda numa breve retrospectiva sobre a atuação histórica da iniciativa privada neste setor, no Brasil, apresentando o panorama do País no final do século XIX, quando da atuação das companhias estrangeiras responsáveis pelas primeiras intervenções coletivas nos centros urbanos, bem como os contextos socioeconômico e político das décadas de 1980 e 1990, que levaram à privatização de alguns dos sistemas municipais. A experiência recente vivenciada por Cachoeiro é reconstituída a partir de dados coletados em documentos oficiais e de informações levantadas em campo, por meio de entrevistas semi-estruturadas com governantes, técnicos e gestores, além de grupos focais com lideranças comunitárias locais. Tem-se, então, uma discussão sobre a concepção de saneamento predominante entre os atores consultados; o processo que resultou na concessão dos serviços; os reflexos da política municipal de saneamento em vigor; os canais e fóruns de informação, participação popular e controle social identificados; o papel desempenhado pela Agência Reguladora; a situação da intersetorialidade com outras áreas afins; a caracterização da qualidade dos serviços prestados e a percepção da população; a satisfação dos usuários com a gestão privada; a mudança recente dos controladores da Concessionária; e os desafios para o saneamento do Município no futuro. No final, o trabalho conclui que o caso estudado não difere das demais ocorrências de privatização no Brasil e no mundo, embora a realidade local tenha suas particularidades. O governo municipal não foi capaz de fornecer serviços de qualidade à população, mas os avanços conquistados após a sua concessão ficaram aquém das expectativas, sobretudo em virtude do aumento dos custos para os usuários.



## ABSTRACT

The study analyzes the privatization process and the transition of management model for water supply and sanitation services in Cachoeiro de Itapemirim – ES, and examines the perception of different stakeholders about changes in this sector since 1998 in that municipality. To achieve this purpose, it begins with a discussion about sanitation through a wider perspective, as a people's right and a State's duty, reflecting about the debate between those who advocate the services' organization around marketing strategies and those who defend its essential character to life. It also presents a brief review on the historical performance of private enterprise in this sector in Brazil, showing the panorama of the country in the late nineteenth century, when foreign companies were responsible for the first collective interventions in urban centers. It also includes the socioeconomic and political contexts of the 1980's and 1990's, which resulted in the privatization of some municipal systems. Cachoeiro's recent experience is reconstituted from data collected from official documents and information gathered in the field, through semi-structured interviews with government officials, technicians, managers, and focal groups with the participation of local community leaders. This is followed by a discussion about the stakeholders' prevalent conception of sanitation; the process that resulted in granting services; the consequences of the municipal policy on sanitation; channels and forums for information, public participation and social control identified; the role played by the Regulatory Agency; the situation of blending of different related areas; the characterization of the quality of services and public perceptions; the user satisfaction with private management, the recent change of the Concessionaire's drivers and the challenges for the city's sanitation in the future. In the end, the study concludes that this case does not differ from other experiences of privatization in Brazil and in the world, although the local reality has some peculiarities. The municipal government was not able to provide quality services to the population, but the advances made after the concession have been below expectations, due mainly to increased costs for users.

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS .....	vi
LISTA DE TABELAS .....	vii
LISTA DE QUADROS .....	viii
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS .....	ix
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>2 OBJETIVOS</b> .....	3
<b>2.1 Objetivo Geral</b> .....	3
<b>2.2 Objetivos Específicos</b> .....	3
<b>3 REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	4
<b>3.1 Saneamento Básico – Visões, Contradições e Organização</b> .....	5
<b>3.11 Mudança de Paradigmas e Atitudes</b> .....	5
<b>3.12 Marcos Legais, Arranjo Institucional e Regulação no Brasil</b> .....	11
<b>3.2 Modelos de Gestão dos Serviços de Saneamento</b> .....	16
<b>3.21 Tipos de Modelos de Gestão dos Serviços de Água e Esgotos</b> .....	16
<b>3.22 Distribuição dos Modelos de Gestão dos Serviços de Saneamento no Brasil</b> .....	21
<b>3.3 Resumo da Participação Privada no Saneamento do Brasil</b> .....	22
<b>3.4 Estratégias de Mercado x Interesses Sociais</b> .....	26
<b>4 MATERIAIS E MÉTODOS</b> .....	32
<b>4.1 Seleção do Objeto do Estudo</b> .....	32
<b>4.2 Coleta de Dados</b> .....	34
<b>4.21 Pesquisa Documental</b> .....	34
<b>4.22 Grupos Focais</b> .....	35
4.221 <u>Seleção dos Participantes</u> .....	35
4.222 <u>Caracterização dos Participantes</u> .....	36
4.223 <u>Dinâmica dos Encontros</u> .....	40
<b>4.23 Entrevistas Semi-Estruturadas com Atores Chaves</b> .....	41
4.231 <u>Seleção dos Participantes</u> .....	42
4.232 <u>Caracterização dos Participantes</u> .....	42
4.233 <u>Dinâmica dos Encontros</u> .....	43

<b>4.3 Análise de Dados</b> .....	44
<b>5 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	47
<b>5.1 O Saneamento na Visão dos Atores</b> .....	47
<b>5.2 A Transição dos Modelos de Gestão</b> .....	49
<b>5.3 A Política Municipal de Saneamento</b> .....	57
<b>5.4 Informação, Participação Popular e Controle Social</b> .....	59
<b>5.41 O Conselho Municipal de Saneamento</b> .....	61
<b>5.42 As Audiências Públicas</b> .....	64
<b>5.43 Outros Canais</b> .....	67
<b>5.5 A Regulação</b> .....	72
<b>5.6 A Intersetorialidade</b> .....	75
<b>5.7 A Qualidade dos Serviços Prestados</b> .....	78
<b>5.8 Satisfação com a Gestão Privada</b> .....	83
<b>5.9 Mudança dos Controladores da Concessionária</b> .....	93
<b>5.10 Desafios para o Saneamento no Município</b> .....	99
<b>6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	101
<b>7 REFERÊNCIAS</b> .....	105
<b>8 APÊNDICES</b> .....	113

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 3.1</b> – Distribuição percentual dos modelos de gestão de serviços de abastecimento de água nos municípios brasileiros em 2000 .....	21
<b>Figura 3.2</b> – Distribuição percentual dos modelos de gestão de serviços de esgotamento sanitário nos municípios brasileiros em 2000 .....	22
<b>Figura 4.1</b> – Cachoeiro de Itapemirim: Localização.....	33
<b>Figura 4.2</b> – Cachoeiro de Itapemirim: Sede, Distritos e Municípios Limítrofes.....	33
<b>Figura 4.3</b> – Vista panorâmica do bairro Gilson Carone, em 09 de março de 2009 ....	36
<b>Figura 4.4</b> – Vista panorâmica do bairro Paraíso, em 11 de março de 2009.....	36
<b>Figura 4.5</b> – Grupo focal no bairro Gilson Carone, em 09 de março de 2009 .....	40
<b>Figura 4.6</b> – Grupo focal no bairro Paraíso, em 11 de março de 2009.....	41
<b>Figura 4.7</b> – Código de identificação dos participantes dos Grupos Focais .....	45
<b>Figura 5.1</b> – Equação da privatização .....	52

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 4.1</b> – Participantes dos Grupos Focais .....	37
<b>Tabela 4.2</b> – Idade Média Declarada .....	37
<b>Tabela 4.3</b> – Estado Civil Declarado .....	37
<b>Tabela 4.4</b> – Tempo Médio Declarado Como Chefe de Família ou Cônjuge .....	38
<b>Tabela 4.5</b> – Tempo Médio Declarado de Residência em Cachoeiro de Itapemirim .....	38
<b>Tabela 4.6</b> – Naturalidade Declarada .....	38
<b>Tabela 4.7</b> – Raça / Cor Declarada.....	39
<b>Tabela 4.8</b> – Escolaridade Declarada .....	39
<b>Tabela 4.9</b> – Renda Familiar Declarada .....	39
<b>Tabela 4.10</b> – Integrantes Declarados de Associação.....	40
<b>Tabela 4.11</b> – Participantes das Entrevistas Semi-Estruturadas .....	43

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 4.1</b> – Fontes Secundárias.....	34
<b>Quadro 4.2</b> – Código de Identificação dos Entrevistados .....	45

## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ABCON	Associação Brasileira das Concessionárias dos Serviços Públicos de Água e Esgotos
AGERSA	Antes: Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim / Depois: Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento / Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CENTRAL	Central de Associações Comunitárias para a Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água
CESAN	Companhia Espírito Santense de Saneamento
CESB	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CITÁGUA	Águas de Cachoeiro S.A.
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COEP	Comitê de Ética em Pesquisa
COMUSA	Conselho Municipal de Saneamento
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSESP	Fundação Serviços de Saúde Pública
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

IDS	Índice de Desenvolvimento Social
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMSS	Projeto de Modernização do Setor de Saneamento
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgotos
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SAE	Superintendência de Água e Esgotos
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SEMAE	Serviço Municipal de Água e Esgotos
SISAR	Sistema Integrado de Saneamento Rural
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCLE	Termo de Consentimento Livre Esclarecido
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais



# 1 INTRODUÇÃO

No estado do Espírito Santo, a gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é realizada predominantemente sob três modalidades: por meio da Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN, enquadrada no regime jurídico de direito privado como sociedade anônima; pelos Serviços Autônomos de Água e Esgotos, os SAAE; e pelas administrações diretas dos municípios.

Em apenas uma localidade, Cachoeiro de Itapemirim, os sistemas foram concedidos a uma empresa privada. Trata-se da Foz do Brasil, nova controladora da Águas de Cachoeiro – Citágua, um consórcio criado em julho de 1998 pelos grupos Águia Branca e Cepemar, que foram vencedores de uma disputada e polêmica concorrência pública (BALTHAZAR, 2005).

Segundo Souza (2004), os serviços, até aquele momento a cargo do SAAE, não estavam sendo prestados satisfatoriamente, provocando grande descontentamento e tensão social. As reclamações da população concentravam-se na baixa cobertura das redes coletoras de esgotos, na ausência de tratamento dos dejetos gerados e, principalmente, no desabastecimento de água freqüente no período mais quente do ano, entre os meses de dezembro e março.

Em busca de uma solução, iniciou-se um processo licitatório, através da Concorrência Pública nº 06/97, que foi do tipo “Técnica e Preço” e contou com a participação de 15 empresas. Após 13 meses de discussões foi escolhida a vencedora. A Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim e a Citágua firmaram entre si o Contrato de Concessão nº 029/98, que abrangeu os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município e em seus distritos por um período de 30 anos, posteriormente prorrogado por mais sete anos e seis meses, até 2035.

Mais recentemente, em meados de 2008, a Companhia Odebrecht, empreiteira com forte atuação no setor de construção civil e com investimentos em expansão na área do saneamento, negociou com os antigos controladores a compra do contrato da Águas de Cachoeiro por meio de sua subsidiária, a Odebrecht Engenharia Ambiental. No ano seguinte, o grupo abandonou a marca Citágua e passou a se apresentar aos usuários como Foz do Brasil.

Neste intervalo de uma década entre a assinatura do Contrato de Concessão e a venda da Empresa, alguns questionamentos tornaram-se recorrentes, principalmente sobre: 1) as motivações de se adotar o modelo de gestão privada; 2) a ocorrência ou não de resistências e as possibilidades de participação na decisão; 3) as políticas públicas instituídas para a área; 4) os canais de informação e controle social estabelecidos; 5) o funcionamento dos mecanismos de regulação; 6) as ações intersetoriais implementadas; 7) as mudanças percebidas pelos usuários na qualidade dos serviços prestados; 8) a satisfação da população com o novo modelo; 9) as alterações impostas pelos novos controladores; 10) os desafios para o futuro.

Para tentar esclarecer estes e outros pontos, tornou-se imprescindível a realização de um estudo mais aprofundado que reconstituísse em detalhes e analisasse o processo de privatização ocorrido em 1998 e as suas conseqüências após 10 anos, considerando também os pontos de vista dos diversos atores locais envolvidos, sejam eles governantes, técnicos ou cidadãos. Afinal, conforme destacam Costa (2003) e Heller (2005), tem-se hoje uma enorme carência de pesquisas sobre a qualidade dos serviços prestados, o nível de participação e controle da sociedade, bem como as relações que conduzem os atores a mobilizar os melhores recursos e a encontrar os melhores objetivos.

Este trabalho faz parte de um projeto mais abrangente, financiado pela Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, que se dedica à avaliação comparativa da gestão de serviços de saneamento em diferentes modelos institucionais, realizado em três municípios do Espírito Santo e contando com a participação de uma doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais. Divide-se em oito capítulos, sendo o primeiro deles esta introdução. Em seguida, tem-se o detalhamento dos objetivos estabelecidos. A revisão da literatura antecede a descrição minuciosa da metodologia empregada. Por fim, os resultados e discussões são seguidos pelas conclusões e recomendações, referências bibliográficas e apêndices.

## **2 OBJETIVOS**

### ***2.1 Objetivo Geral***

Reconstituir e analisar o processo de privatização e transição dos modelos de gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Cachoeiro de Itapemirim – ES, bem como a percepção de diversos atores envolvidos sobre as mudanças ocorridas a partir de 1998.

### ***2.2 Objetivos Específicos***

- Analisar as concepções de usuários, técnicos, gestores e governantes sobre o conceito de saneamento;
- Identificar os fatores preponderantes para a tomada de decisão, por parte dos governantes, em favor da privatização;
- Verificar a existência de canais de participação, informação e controle popular durante a tomada de decisão e após a concessão dos serviços, bem como as principais resistências locais e as soluções adotadas para superá-las;
- Analisar a implementação da política municipal de saneamento instituída em 1999;
- Analisar o funcionamento dos mecanismos de regulação dos serviços;
- Analisar as ações e programas intersetoriais desenvolvidos a partir de 1998;
- Analisar a percepção de governantes, técnicos e cidadãos a respeito das mudanças implementadas desde 1998, bem como sobre as alterações trazidas pelo grupo Odebrecht em meados de 2008;
- Identificar quais os maiores desafios para o futuro do saneamento no Município, sob a ótica dos atores.

### 3 REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura procurou situar e contextualizar este trabalho diante do conhecimento produzido em pesquisas prévias sobre os temas tratados, destacando conceitos, resultados, discussões e conclusões relevantes, bem como limites e contradições existentes, de modo a construir um arcabouço teórico para sustentar a análise dos dados coletados em Cachoeiro de Itapemirim.

Primeiramente, diante da diversidade de abordagens acerca da definição e dos objetivos do saneamento, muitas delas confusas, distorcidas ou reducionistas, optou-se por iniciar uma reflexão que auxiliasse na compreensão mais ampla do seu significado, ressaltando não apenas a dimensão tecnológica das obras de infraestrutura envolvidas, mas, sobretudo, o seu caráter social e intersetorial, como política de Estado. Este debate envolveu ainda alguns pontos como planejamento, participação popular e controle social, tão necessários à sua boa gestão.

A partir de então, apresentou-se os marcos legais, a organização institucional e a regulação do setor no Brasil, tendo em vista que o arranjo atual espelha a evolução da concepção de saneamento por parte da sociedade, governantes e gestores. De forma cronológica, discutiram-se os avanços conquistados e os obstáculos que ainda persistem desde meados da década de 1980, quando o país enfrentava uma grave crise financeira e as políticas públicas até então vigentes, no bojo do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, precisaram ser reformuladas.

Frente a este panorama jurídico e institucional, identificaram-se os modelos de gestão dos serviços de água e de esgotamento sanitário predominantemente adotados pelos municípios brasileiros no início do século XXI, destacando suas características, particularidades e diferenças, assim como a sua distribuição desigual no território nacional, com o predomínio dos governos estaduais no controle dos sistemas de abastecimento de água e das prefeituras sobre o esgotamento sanitário.

Entre os modelos citados, focou-se, então, na gestão privada dos serviços no País. Assim, reconstituiu-se, de maneira sintética, a história da participação da iniciativa privada no saneamento brasileiro, desde meados do século XIX até a atualidade, destacando-se as

motivações, ideologias e contextos socioeconômicos, políticos e culturais distintos que permearam cada um dos diferentes momentos analisados.

Por último, confrontou-se a opinião de diversos especialistas nacionais e estrangeiros, favoráveis e contrários à privatização no saneamento, analisando-se as falhas, incoerências e virtudes do modelo, através da contraposição dos argumentos e exemplos apresentados em diferentes estudos, em defesa das forças de mercado ou da atuação forte do Estado em benefício dos interesses sociais.

### **3.1 Saneamento Básico – Visões, Contradições e Organização**

#### **3.11 Mudança de Paradigmas e Atitudes**

Recentemente, diversos autores têm procurado resgatar o papel do saneamento como uma política pública e social, uma área de atuação e responsabilidade do Estado, que requer formulação, avaliação, controle, regulação, organização institucional e participação ativa da população. Eles entendem o saneamento como um direito humano universal, um bem essencial para a vida em comunidade, próprio da conquista da cidadania, da qualidade de vida e da proteção ambiental (CORDEIRO, 2002; BORJA, 2004; HELLER, 2006; HELLER; CASTRO, 2007).

Entretanto, essa perspectiva ampliada não foi totalmente contemplada nos termos da Lei n.º 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais e a política federal atualmente em vigor para a área (BRASIL, 2007). Isso porque, apesar dos enormes avanços conquistados e dos princípios sociais que a nortearam, o seu texto focou apenas o saneamento básico, conforme previsto pela Constituição, acrescentando a drenagem e o manejo das águas pluviais urbanas. O conceito ali representado abrangeu:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbana.

Além do caráter predominantemente técnico, a limitação jurídica imposta pela Constituição fez com que o controle de vetores fosse ignorado nessa definição, ainda que essa atividade estivesse frequentemente associada à área em publicações anteriores de diversos estudiosos e instituições, entre elas a Fundação Nacional de Saúde, que adota o conceito mais amplo de saneamento ambiental, como pode ser observado a seguir:

Saneamento ambiental é o conjunto de ações socioeconômicas que tem por objetivo alcançar Salubridade Ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária de uso do solo, drenagem urbana, controle de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural (FUNASA, 2004).

Neste caso, foi considerado, além da implantação de estruturas físicas compostas por sistemas de engenharia, um conjunto de outras ações orientadas para a valorização da saúde e do meio ambiente. Não foi incluído, todavia, o debate em torno do estabelecimento de uma organização institucional e política apta a gerir os programas e ações implementados, com base em uma visão global. Na visão de Heller (2005), isso acontece porque, em geral, há uma distinção na abordagem do saneamento com uma predominante e hegemônica visão clássica de viés tecnológico. A intersectorialidade e a multidisciplinaridade acabam sendo pouco aplicadas, devido à histórica ausência de coordenação entre as variadas áreas que deveriam se relacionar.

É justamente para superar esta limitação que os especialistas ressaltam a importância de pensar o saneamento de forma mais profunda, possibilitando a elaboração de políticas públicas que não sejam voltadas somente para o aumento de infraestruturas e para a expansão dos serviços. De acordo com eles, a adoção de uma reflexão sistêmica é necessária, pois o domínio das tecnologias, por si só, é insuficiente para a superação das reais necessidades da população. A complexidade das situações demandaria uma visão integrada entre as políticas de diferentes áreas

relacionadas, como a saúde, o meio ambiente, a habitação e o planejamento urbano, entre outros, visando à soma de esforços para a melhoria ou a manutenção da qualidade de vida da população e das condições ambientais (LUNDQVIST; NARAIN; TURTON, 2001; MOORE; GOULD; KEARY, 2003; BORJA, 2004; HELLER, 2005; HELLER; CASTRO, 2007).

Os estudiosos destacam ainda que os aspectos técnicos e financeiros são sempre importantes, mas devem estar diretamente ligados a uma abordagem política e institucional, onde se privilegiam as condições sociais e as relações entre fatores socioeconômicos, ambientais e culturais. Assim, em um processo de planejamento na busca de uma solução apropriada em termos de saneamento, todos esses pontos não deveriam ser considerados de forma isolada, mas incorporados na análise e seleção dos elementos necessários para a composição de um modelo de gestão adequado (LUNDQVIST; NARAIN; TURTON, 2001; SOARES; NETTO; BERNARDES, 2003; HELLER; CASTRO, 2007).

Mas não é isso o que aconteceria na realidade, pois a permanência de resquícios de práticas calcadas em métodos cartesianos extremamente rígidos e, sobretudo, em um discurso predominantemente técnico, faz com que governantes e gestores geralmente assumam uma postura prática frente aos problemas que enfrentam cotidianamente, esquivando-se indevidamente de acordos de natureza estratégica e afastando-se de conflitos inevitáveis. Preocupado com esta situação, Rattner (1983) esclarece que é exatamente na prática política que os projetos de intervenção sobre os espaços se viabilizam. É na confrontação de idéias e interesses que as decisões sobre a vida pública são estabelecidas. Nesse sentido, as ações de saneamento deixam de ser meramente técnicas, passando inevitavelmente à esfera política.

Segundo Hissa e Lobo (1999), essas dimensões jamais deveriam ser excludentes, pois ao mesmo tempo em que qualquer intervenção necessita de uma coordenação especializada, demanda uma série de ações políticas. Constituem, portanto, facetas de um mesmo processo. A suposta neutralidade destes atores não passa de um mero mito cientificista reforçado pela modernidade. A alegação da isenção de valores subjetivos ou políticos não é facilmente sustentada à luz de uma análise crítica, tendo em vista que a abordagem técnica sempre sofrerá influência de interesses da sociedade, como também de seus anseios e expectativas. É justamente na esfera política que os

indivíduos e os grupos sociais exteriorizam e defendem as suas posições. Já a técnica se torna, no máximo, uma ferramenta disponível às ações políticas, sem que haja qualquer ilusão ou suposição de sua pureza e imparcialidade.

Um outro problema identificado por especialistas é que a elaboração de projetos de intervenção e de políticas públicas, sejam eles na área de saneamento ou não, restrita exclusivamente ao âmbito de poucos gabinetes de políticos e técnicos, tem levado muitas vezes a propostas não realistas ou de baixa aceitação. Para combater esta situação, Guiducci (1980) prega, então, que o planejamento das ações não deve ser obra de poucos, mas fruto do trabalho de equipes multidisciplinares e, sobretudo, da participação da população envolvida no processo. A decisão final a ser tomada, dentro de uma perspectiva democrática, necessariamente contemplará requerimentos técnicos e de custos, porém, sempre condicionada à dimensão política e social, representada pelos desejos da comunidade.

Cunha e Granado (2008) avançam e sugerem que as políticas públicas de saneamento devem criar instituições e mecanismos de controle social, bem como formas democráticas de acesso às informações. Todavia não é possível confiar simplesmente no participacionismo espontâneo, pois frequentemente os cidadãos estão desgostosos com os problemas que enfrentam, mas não conseguem ir além de pequenas revoltas ou protestos setoriais localizados. Desta maneira, governantes e técnicos, tendo consciência da realidade, precisam estimular a presença popular, mas também ampliar a sua formação, de modo a incorporar as experiências individuais e contribuir para a recuperação do espírito de debate na sociedade.

Acontece que essa relação entre os muitos atores interessados e envolvidos com o saneamento não é tão simples, pois os espaços das cidades não são homogêneos. Além de complexos, eles articulam-se e interagem uns com os outros, através dos fluxos de veículos, mercadorias e pessoas, que vão de um ponto a outro em múltiplas variações. Reside aí, na opinião de Hissa (2000), uma das dificuldades encontradas pelo poder público: perceber a existência das variadas realidades dentro de um mesmo território urbano, conectando-se a cada uma delas e reconhecendo suas particularidades e necessidades. Assim, de acordo com Castells e Borja (1996), seria mais interessante priorizar a reflexão sobre o todo a partir do fragmento.



Por isto, é difícil aceitar a concepção de planos de ações ou políticas públicas, sejam elas de saneamento ou não, que abarquem os espaços exclusivamente na escala do macro ou que sejam projetados pretensiosamente para uma cidade ou região, como se elas fossem únicas e indivisíveis (HISSA; LOBO, 1999). Por outro lado, os governos municipais mostraram ser impossível controlar todos os espaços, bairros ou assentamentos humanos existentes nas cidades. Por isso, Schweizer (2000) defende que a população necessita organizar-se para ajudar no gerenciamento da área onde mora ou trabalha, de modo a participar ativamente do planejamento e da execução de serviços e obras, bem como da fiscalização de algumas atividades essenciais.

Marcondes (1999) vai além e insere ainda a figura do Estado nessa discussão, ao estabelecer que a avaliação das possibilidades de intervenção nos processos de produção do espaço depende do grau de integração entre os diferentes atores sociais e da articulação destes com as outras escalas que têm influência sobre a área propriamente dita. Dessa forma, a população de um bairro, favela, vila ou assentamento humano qualquer poderia atuar em conjunto com a administração municipal, planejando, construindo e operando serviços de interesse coletivo, como no caso do saneamento. Para isso, seriam necessárias apenas instituições capazes de conciliar as escolhas políticas e o interesses sociais.

Na opinião de Guiducci (1980), as melhores opções poderiam ser os comitês ou conselhos de cidadãos. Ele ressalta, entretanto, que essas associações democráticas da sociedade civil devem ser sempre auxiliadas por grupos integrados de especialistas. Schweizer (2000) completa que todas as iniciativas devem nascer e crescer com a cidadania, partindo da comunidade e não de cima para baixo, como geralmente acontece. Teixeira e Heller (2001) explicam que quando as decisões são tomadas exclusivamente por governantes e gestores, os investimentos em saneamento privilegiam demandas políticas, nem sempre legítimas, em detrimento dos interesses sociais. Isso é agravado pela inexistência quase generalizada de mecanismos de controle e participação popular para a definição das prioridades, bem como de critérios adequados às realidades e necessidades locais, com ênfase em aspectos epidemiológicos, sanitários, sociais e ambientais.

Por este motivo, Guiducci (1980) exalta a necessidade da mobilização para se alargar o consenso e a participação popular na formulação de políticas públicas. Afinal, ainda é comum a publicação de leis, livros e artigos que não modificam em nada as práticas arcaicas comumente utilizadas nas tomadas de decisão (SCHWEIZER, 2000). Mas sociedades democráticas e dinâmicas não podem depender da onisciência de poucos: exigem para seu desenvolvimento uma presença ativa da população, acompanhando e inspecionando as decisões dos poderes constituídos. Na ausência de uma fiscalização e participação efetivas, toda a dinâmica do sistema, independentemente das intenções subjetivas dos atores sociais, funcionará apenas para reforçar as desigualdades e a exclusão, bem como os problemas socioambientais (RATTNER, 2000).

Um processo de acompanhamento direto somente se torna possível, de acordo com Silva (2005), quando há um processo de diálogo, de influência direta dos cidadãos sobre o governo e os prestadores de serviços públicos. Passa pela descoberta dos problemas locais e dos instrumentos de pressão, para que os órgãos e ocupem prioritariamente de tais questões. Além disso, tornam-se necessários investimentos financeiros e tempo, para que canais de comunicação entre os diversos setores da sociedade possam ser ativados; para que a população se conscientize e se mobilize para participar dos debates e decisões; para que os gestores possam atuar como alavancas do processo social; para que o sentido eminentemente prático das coletividades possa criar o hábito de decidir melhor, entre administradores públicos, planejadores e governantes (HISSA; LOBO, 1999).

Os processos contemporâneos têm permitido uma crescente viabilidade de atuações dos indivíduos nas decisões políticas. São, na maioria, casos isolados, mas o cenário é de mudança. A participação popular e o controle social crescem gradativamente a partir das pequenas reuniões de condomínios, associações de bairro, comunidades paroquiais e tantos outros grupos organizados. Ganham destaque também as experiências do chamado Orçamento Participativo, que trazem consigo possibilidades de descoberta de novas concepções de Estado, em que prevalecem princípios de cogestão e, portanto, de plena participação social no trato das questões públicas (SILVA, 2005).

A área da saúde, particularmente, apresenta, tanto no Brasil quanto em outros países em desenvolvimento, várias iniciativas consolidadas relativas à participação popular para a tomada

de decisões e ao controle social, o que não se identifica no campo do saneamento, onde estas ações são recentes, escassas e dispersas . Muitas vezes são ainda rejeitadas, inclusive no nível federal e dos estados, que disputam entre si a hegemonia no controle das ações, em decorrência da falta de integração e articulação entre as instituições oficiais, bem como das históricas lacunas existentes nos marcos regulatórios. Os novos instrumentos legais promulgados recentemente poderão preencher esse vazio, mas, de acordo com especialistas, somente o futuro indicará se as políticas e programas implementados efetivamente serão orientados por princípios de participação popular, universalidade, equidade, e integralidade (HELLER, 2005; REZENDE; HELLER, 2008).

### **3.12 Marcos Legais, Arranjo Institucional e Regulação no Brasil**

A Lei nº. 11.445/2007 estabeleceu os marcos regulatórios para o saneamento após anos de longas disputas políticas no Congresso Nacional, quando o setor permaneceu órfão de um modelo claramente definido, uma vez que as normas adotadas eram criadas pelos próprios prestadores de serviços, sem a participação dos demais atores envolvidos. Esse período foi marcado por uma séria crise institucional que envolveu a dispersão das ações na área e uma redução drástica dos investimentos, além de uma constante descontinuidade dos programas remanescentes, principalmente a partir da extinção do Banco Nacional de Habitação – BNH, no ano de 1986, e da falência do Plano Nacional de Saneamento, no contexto da crise financeira que afligia o País naquele momento (BRASIL, 2007; REZENDE; HELLER, 2008; XIMENES; GALVÃO JÚNIOR, 2008).

Já na década de 1990, representantes de movimentos pela reforma urbana e atores representativos da área de saneamento iniciaram uma série de discussões e chegaram a um consenso, através do Projeto de Lei da Câmara nº. 199, que tratava da criação de uma política nacional para o setor e de seus instrumentos (OGERA; PHILIPPI JR., 2005). Porém, o PLC foi integralmente vetado pelo Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995, no início de seu primeiro mandato, sob alegação de que este contrariava os interesses públicos, pois os termos aprovados pelo Congresso não se alinhavam às diretrizes as quais se pretendia seguir. O seu entendimento, naquele momento, era que o Estado deveria ausentar-se dessa responsabilidade e deixar que o setor privado tomasse as decisões juntamente com os estados e municípios. Pautado no Projeto de

Modernização do Setor de Saneamento – PMSS, o governo aspirava, de acordo com Rezende e Heller (2008), estabelecer um arcabouço jurídico e institucional moderno e flexível que criasse condições para a privatização das operadoras públicas, seguindo a orientação de instituições financeiras internacionais, como o FMI e o BIRD.

Naquele mesmo ano, o Governo Federal instituiu a Lei nº. 8.987/1995 que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, fornecendo a base para o início da participação do setor privado na área de infraestrutura do País (BRASIL, 1995; TUROLLA; OHIRA, 2007). Essa estratégia complementou-se através do Projeto de Lei do Senado nº. 266/1996, que buscava garantir instrumentos adequados para que as ações de saneamento fossem exercidas de forma eficiente e permitindo que a execução dos serviços se tornasse atrativa e segura para a iniciativa privada. Em 2001, o Poder Executivo enviou à Câmara Federal o PL nº. 4.147/2001, que planejava a transferência da titularidade dos serviços de saneamento dos municípios integrantes de regiões metropolitanas para os estados, numa tentativa de facilitar a privatização nas áreas mais rentáveis. Além disso, estimulava a ampliação da atuação dos capitais privados com o apoio do BIRD (OGERA; PHILIPPI JR., 2005; OLIVEIRA FILHO, 2006).

Mas se por um lado o governo de Fernando Henrique Cardoso buscou um modelo de atuação do Estado pautado nas diretrizes das políticas neoliberais, por outro o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva iniciou em janeiro de 2003 uma reestruturação do saneamento, agora ligado ao Ministério das Cidades, no âmbito da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. Este órgão passou a atuar a partir de dois eixos estratégicos: um relacionado à identificação de novas fontes de financiamento que assegurassem a contínua elevação dos investimentos no setor; e outro voltado ao planejamento, formulação e implementação de uma política setorial que respeitasse o pacto federativo, baseada em novos princípios de caráter predominantemente social, a partir das contribuições de atores e segmentos interessados (MCIDADES, 2009).

Os esforços e debates culminaram, no ano de 2005, no Projeto de Lei nº. 5.296/2005 encaminhado pela Casa Civil à Câmara dos Deputados, que, entre outros temas, redefinia as relações entre os titulares e operadores dos serviços, abordava a questão do subsídio cruzado e abria espaço para a participação social na Política Nacional de Saneamento. Em paralelo,

tramitava no Senado Federal o PLS 155/2005, que passava a titularidade dos serviços para os estados quando as atividades de saneamento ultrapassassem o território de um município. Para consolidar os textos dos dois projetos, formou-se uma comissão mista, que formulou o PL 7.361/2006, a partir de alterações no PL 5.296/2005. A nova versão foi finalmente aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada com alguns vetos pelo Presidente da República em 05 de janeiro de 2007, resultando na “Lei do Saneamento” (BRASIL, 2007).

Esse instrumento, somado à Lei nº. 11.107, aprovada em 06 de abril de 2005, que dispõe sobre os consórcios públicos e normatiza a gestão associada de serviços por meio da cooperação de entes federados, apresenta grande avanço e potencial para regulamentar o novo quadro político-institucional que sucede o modelo decadente instituído na década de 1970, no bojo do PLANASA, depois de anos de apatia e vazio institucional, pois reafirma o papel do poder público na área e aborda temas importantes que podem ensejar uma relação mais regulada entre os titulares e os prestadores dos serviços, reduzindo o nível de incertezas antes causadas pela ausência de regras claras, que fragilizavam o setor e inibiam potenciais investimentos (BRASIL, 2005; CARVALHO; NAVES, 2008).

No corpo da Lei nº. 11.445/2007, alguns pontos merecem destaque. O objetivo de salubridade ambiental e o favorecimento do acesso às populações de baixa renda foram enfatizados, em oposição à visão do saneamento como um bem econômico. O papel do Estado e o sentido público da universalização, integralidade e equidade dos serviços foram ressaltados. A participação popular foi valorizada sob o princípio fundamental do controle social na gestão, embora não ficassem claros os mecanismos concretos para a sua implementação. Já a regulação tornou-se uma premissa, articulada a ações de planejamento e avaliação das ações. Estabeleceram-se regras claras para a concessão dos serviços, reafirmando os direitos do seu titular. Entretanto, a titularidade nas regiões metropolitanas não foi expressamente definida, abrindo margem para contestações judiciais por parte de governos municipais e estaduais, bem como postergando uma série de ações, como a assinatura de instrumentos que formalizem as relações dos atores envolvidos, a instituição do ente regulador, a edição de normas e parâmetros relativos aos serviços, e demais providências importantes (BRASIL, 2007; CARVALHO; NAVES, 2008; REZENDE; HELLER, 2008).

O texto aprovado e sancionado na forma da Lei nº. 11.445/2007 expressa os pensamentos dominantes, as contradições e a polarização entre os interesses dos grupos envolvidos nas negociações por esse importante nicho de poder, como os governos estaduais e suas companhias, o governo federal, os municípios titulares dos serviços, as grandes empresas nacionais e multinacionais ligadas à construção civil e ao saneamento, bem como setores afins da sociedade civil organizada. Entretanto, o rumo a ser seguido após a implementação desse marco legal dependerá grandemente da política a ser incentivada pelo governo federal, através da SNSA e da FUNASA, que dividem atualmente a responsabilidade no repasse de recursos às cidades, conforme o seu porte populacional (BRASIL, 2007; CUNHA; GRANADO, 2008; REZENDE; HELLER, 2008; MCIDADES, 2009).

Há também outros marcos legais que não estão ligados exclusivamente ao saneamento, mas relacionam-se com as políticas implementadas na área, como a Lei das Concessões citada anteriormente, que pode implicar na ampliação da participação privada na prestação dos serviços, e a Lei nº. 11.079/2004, que dispõe sobre as Parcerias Público-Privadas, novo instrumento para a viabilização, implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, possibilitando alternativas para a atração de capital (BRASIL, 2004). Já a Lei nº. 10.257/2001, por sua vez, estabelece o Estatuto da Cidade e regula o uso do solo urbano em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar social e do equilíbrio ambiental, garantindo o direito ao saneamento ambiental de qualidade (BRASIL, 2001).

Estes e outros instrumentos são imprescindíveis à ação da Secretaria Nacional de Saneamento, cujos programas incluem concessionárias e municípios de regiões vulneráveis, como também às iniciativas interministeriais, que contam com o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Saúde, o Ministério da Ciência & Tecnologia, assim como o Ministério da Integração Nacional. São ferramentas importantes ao Conselho das Cidades, órgão de caráter deliberativo e consultivo, que propõe diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, e em cuja estrutura se inclui o Comitê Técnico de Saneamento Ambiental, além das estruturas equivalentes reproduzidas nos organogramas de estados e municípios.

Aliás, no nível estadual, em geral, inexistem órgãos formais que se dediquem ao saneamento, exceto as próprias companhias públicas, o que limita a busca por um serviço universal, igualitário e de qualidade para todos, considerando que estes órgãos não atuam em todas as localidades de seus estados. Já as secretarias de meio ambiente tratam do tema de forma transversal. Enquanto isso, no nível municipal, nem sempre a titularidade dos serviços é plenamente exercida, já que muitas vezes os sistemas são concedidos a terceiros e em muitos casos não há o devido acompanhamento do trabalho realizado pelos concessionários, de acordo com os reais interesses da população (REZENDE; HELLER, 2008).

A esse respeito, cabe ressaltar que a implantação de um sistema efetivo de fiscalização e avaliação das ações é uma tarefa de extrema importância, dentro de um conjunto de outras ações, para melhorar a aplicação dos recursos financeiros destinados ao saneamento, haja vista a grande quantidade de desvios e casos de corrupção. Entretanto, não houve até o momento no Brasil qualquer iniciativa para a criação de uma agência reguladora nacional, contrariando até mesmo a Lei n.º. 11.445/2007, que estabelece a obrigatoriedade de constituição dessa entidade, para que possam ser definidos padrões e normas para dos serviços, além dos valores das tarifas, supostamente garantindo o cumprimento de metas e prevenindo o abuso do poder econômico por parte dos prestadores (BRASIL, 2007; REZENDE; HELLER, 2008).

Entre os mecanismos de controle existentes na área de saneamento, têm-se os conselhos nacionais e suas estruturas organizacionais, como o Conselho das Cidades e seu Comitê Técnico de Saneamento Ambiental, o Conselho Nacional de Saúde e sua Comissão Intersetorial de Saneamento e Meio Ambiente, bem como o Conselho Nacional de Meio Ambiente e suas câmaras técnicas de Controle e Qualidade Ambiental; Educação Ambiental; e Saúde, Saneamento Ambiental e Gestão de Resíduos. Já nos níveis estadual e municipal, não há um modelo uniforme, mas poucas agências reguladoras relativamente recentes com procedimentos despadronizados, congregadas na Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR. (REZENDE; HELLER, 2008). Em meio a estas experiências, não são raros os exemplos de cooptação e falta de autonomia dos órgãos, que acabam representando os interesses governamentais ou mesmo privados, em detrimento da população.

Alguns especialistas fazem uma ressalva de que nem sempre é viável a criação de um órgão para disciplinar um único contrato, seja pela inexistência de profissionais qualificados ou pela ausência de recursos financeiros para a sua manutenção, o que pode implicar oneração desnecessária dos usuários dos serviços. Nesse caso, a regulação no âmbito do Estado e a possibilidade de instalação de agências multisetoriais são alternativas indicadas por estes autores, uma vez que possibilitariam a otimização dos quadros técnicos e dos recursos orçamentários, com conseqüentes ganhos de escala e eficiência. Nesta visão, a busca por soluções norteadas pela integração federativa e pela gestão associada torna-se indispensável ao desenvolvimento do saneamento e à sua devida normatização e regulação (TUROLLA; OHIRA, 2007; CARVALHO; NAVES, 2008; SOUTO, 2008).

Determinadas capitais e cidades de médio porte, como no caso de Belo Horizonte, em Minas Gerais, Natal, no Rio Grande do Norte, e Cachoeiro de Itapemirim, no Espírito Santo, criaram conselhos municipais de saneamento, formados por representantes do governo, da sociedade civil e até mesmo da concessionária dos serviços. Estes órgãos são responsáveis pela regulação, fiscalização, controle e avaliação das políticas municipais e da aplicação dos recursos financeiros na área. As decisões colegiadas envolvem uma ponderação entre custos e benefícios, numa tentativa de mediação dos interesses conflitantes que são apresentados durante as reuniões (SOUTO, 2008). A sua independência do poder executivo e a efetividade da participação popular, entretanto, podem ser questionados, devido aos critérios para a escolha dos seus integrantes.

### **3.2 Modelos de Gestão dos Serviços de Saneamento**

#### **3.21 Tipos de Modelos de Gestão dos Serviços de Água e Esgotos**

Diante dos marcos legais e regulatórios, bem como da organização institucional da área de saneamento apresentados, os municípios brasileiros atualmente adotam predominantemente os modelos de gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário descritos de forma sucinta a seguir:



## 1) Serviços vinculados à Administração Direta Municipal

Os sistemas são organizados e operados através de unidades administrativas, como secretarias, departamentos ou repartições vinculadas às estruturas das prefeituras municipais, participando do caixa único do governo, em que os orçamentos não vinculam as receitas tarifárias exclusivamente aos serviços de saneamento. As prefeituras são responsáveis pelas atividades de planejamento, projeto, operação e administração. Raramente são realizados controles financeiros, não havendo meios adequados para verificar se são auto-sustentáveis, se há subsídios ou quanto da arrecadação vai para o custeio geral da máquina pública. São comuns os casos em que os serviços nem sequer são cobrados, em decorrência de decisões políticas por parte de governantes e gestores (PEIXOTO, 1994).

## 2) Autarquias Municipais

Modelo caracterizado por uma administração indireta, através da transferência de poder por parte das prefeituras para as autarquias. Estes entes administrativos são criados por leis específicas, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições outorgadas na forma da lei, tendo como princípio fundamental a descentralização. Possuem autonomia jurídica, administrativa e financeira, competindo-lhes exercer as atividades relacionadas à administração, operação, manutenção e a expansão dos serviços de água e esgotos. O principal objetivo da sua criação é integrar, num mesmo órgão, as ações técnicas e as atividades relacionadas a procedimentos administrativos e jurídicos que dão suporte aos sistemas (FUNASA, 2003). As denominações mais comuns atribuídas a elas são Serviço Autônomo de Água e Esgotos – SAAE, Superintendência de Água e Esgotos – SAE e Serviço Municipal de Água e Esgotos – SEMAE.

A decisão sobre os percentuais de reajustes aplicados às tarifas e taxas cobradas pelo consumo de água e pelo esgotamento sanitário é uma atribuição do Poder Executivo, comumente delegada pelos prefeitos aos diretores das autarquias. Os valores, em geral, variam de acordo com o serviço e as receitas geradas destinam-se às despesas de operação, quotas de depreciação, constituição de fundo de reserva para investimentos, desenvolvimento econômico e tecnológico, e manutenção do equilíbrio econômico e financeiro dos sistemas (COUTINHO, 2001; FUNASA, 2003).

### 3) Companhias Municipais

As companhias municipais organizam, gerenciam e operam os serviços de saneamento por meio de concessões com prazo determinado obtidas junto aos municípios, os titulares dos serviços, estando sujeitas ao regime de contratos administrativos. São pouquíssimas as localidades que adotam esse modelo, devido à falta de conhecimento dos governantes e de apoio institucional, decorrentes da ordem política e da tradição da administração pública, entre outros motivos (PEIXOTO, 1994).

### 4) Consórcios Municipais

A formação de consórcios municipais para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário vem sendo experimentada nos últimos anos com reconhecido sucesso. Trata-se de uma forma de auto-organização, com baixa participação dos governos estaduais e federal, regulada pela Lei n.º. 11.107/05 e prevista também na Lei n.º. 11.445/07 (BRASIL, 2005; 2007). De maneira geral, grupos de municípios com afinidade geográfica e política se associam para assegurar uma adequada prestação dos serviços aos seus habitantes, superando as dificuldades decorrentes de seus portes reduzidos (REZENDE; HELLER, 2008).

Os órgãos supramunicipais constituídos fornecem apoio técnico, jurídico e gerencial, bem como ficam responsáveis pelas atividades de maior complexidade ou que requerem fator de escala mais econômico. Os laboratórios regionais construídos em pontos estratégicos, por exemplo, reduzem os gastos com as análises químicas. O uso compartilhado de equipamentos mais caros, o rateio no pagamento de profissionais especializados e as licitações conjuntas para compra de insumos reduzem os custos de operação dos sistemas. Há também ações de comunicação, controle da inadimplência e de arrecadação das tarifas, planejamento e elaboração de estudos e projetos, fiscalização de obras de maior vulto e emissão de contas. Além disso, a reivindicação de recursos e a articulação interinstitucional, junto aos órgãos estaduais e federais, ganham força política, através da união dos prefeitos e deputados com base de apoio naqueles municípios.

## 5) Companhias Estaduais – CESB

As companhias estaduais de saneamento básico foram criadas no contexto do PLANASA para serem os agentes principais na prestação dos serviços, mediante concessões municipais autorizadas por lei específica, de forma que os investimentos do governo federal pudessem ter condições de retorno, pois seriam feitos a título de empréstimos concedidos por diferentes agentes financiadores, como a SUDENE, o BNH, o BID e o BIRD (OGERA; PHILIPPI JR., 2005). Estas empresas de economia mista obedecem a um sistema administrativo e financeiro centralizador. Já a operação dos sistemas e a manutenção das infraestruturas são realizadas por escritórios regionais.

Seguindo uma lógica de mercado e visando garantir a sustentabilidade do modelo no nível estadual, foi adotado o princípio da "auto-sustentação tarifária", segundo o qual as tarifas devem ser capazes de cobrir os custos de operação, manutenção e amortização dos empréstimos. Esse princípio é complementado pelo subsídio cruzado, no qual são cobradas tarifas únicas para todo o estado, de forma que os serviços superavitários cubram os déficits daqueles cujos custos sejam superiores às tarifas médias, a fim de viabilizá-los (BETTINE, 2003; TUROLLA; OHIRA, 2007; REZENDE; HELLER, 2008).

As CESB atravessaram uma crise a partir da década de 1980, com o declínio do PLANASA e a extinção do BNH, principal órgão financiador do setor. Naquele momento de dificuldades macroeconômicas, as fontes de recursos esgotaram-se, ao mesmo tempo em que terminavam os períodos de carência dos empréstimos obtidos anteriormente e aumentavam as despesas com amortizações e encargos financeiros das dívidas. Estes problemas foram em parte solucionados apenas na década seguinte, quando o governo federal trabalhou para aumentar sua rentabilidade, preparando-as para a privatização (TUROLLA, 2002; REZENDE; HELLER, 2008).

Entretanto, diante da contrariedade da opinião pública com relação à venda propriamente dita das empresas, algumas delas optaram por abrir o seu capital nas bolsas de valores. Isto só foi possível, segundo Arantes (2007), devido à recuperação econômica e financeira levada a cabo nos anos anteriores, uma vez que as companhias tornaram-se rentáveis e atrativas para os investidores privados.

## 6) Associações Comunitárias / Organizações Não-Governamentais

Este modelo de gestão viabiliza-se pela criação de entidades sem fins lucrativos, com apoio ou não de organizações não governamentais, abertas à participação das associações comunitárias responsáveis pelo funcionamento dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. As entidades oferecem suporte gerencial, técnico e administrativo às associações, garantindo a qualidade dos serviços prestados e a sua sustentabilidade econômico-financeira, bem como auxiliando no fortalecimento da representação junto aos órgãos públicos e privados. A participação comunitária em todas as esferas de decisão colegiada é uma característica marcante. Dois exemplos bem sucedidos e reconhecidos em nível nacional são a Central de Associações Comunitárias para a Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água – CENTRAL, na Bahia, e o Sistema Integrado de Saneamento Rural – SISAR, no Ceará (REZENDE; HELLER, 2008).

## 7) Empresas Privadas

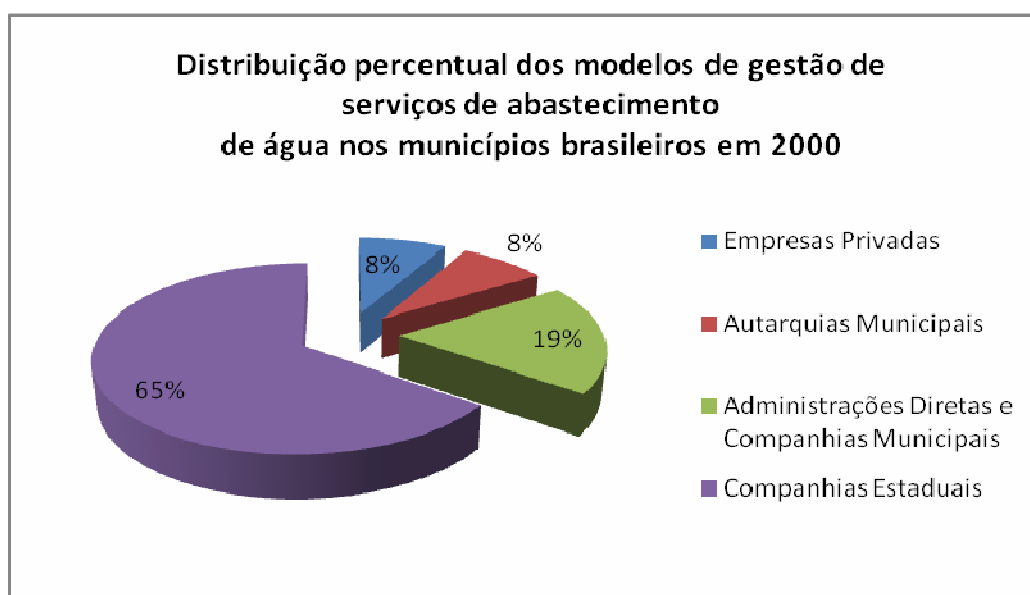
A promulgação da Lei de Concessões, em fevereiro de 1995, acabou com os impedimentos legais para que os municípios privatizassem seus serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bastando para isso apenas a aprovação de um projeto de lei nas câmaras municipais. Já a Lei nº. 11.445/2007 trouxe novas exigências, mas nada que inviabilizasse a implantação deste modelo (BRASIL, 1995; 2007). A primeira concessionária privada começou a operar em 1996 na cidade de Limeira, em São Paulo. Essa experiência logo foi seguida por outras localidades espalhadas pelo País, mas concentrados, sobretudo, na região Sudeste, onde as infraestruturas já estavam instaladas e os sistemas eram mais rentáveis (SANCHEZ, 2001; ZVEIBIL, 2003).

Depois de 2004, com a sanção da que lei que dispunha sobre as Parcerias Público-Privadas, surgiram algumas novas propostas e projetos para investimentos na área do saneamento. A primeira realmente concretizada ocorreu no estado da Bahia, visando à construção, operação e manutenção de um emissário submarino de esgotos para a cidade de Salvador. Mais recentemente, alguns projetos no bojo do PAC, o Programa de Aceleração do Crescimento, surgiram em outros municípios brasileiros.

### 3.22 Distribuição dos Modelos de Gestão dos Serviços de Saneamento no Brasil

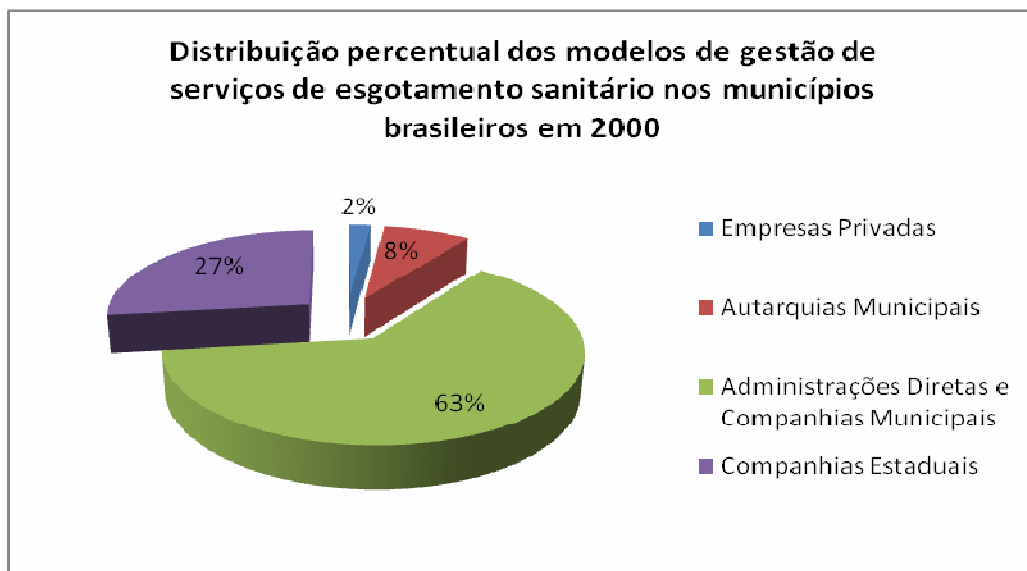
Os diferentes modelos de gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário distribuem-se de maneira variável ao longo do território brasileiro, de acordo com dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB, referente ao ano 2000, desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Ainda que defasadas, as informações não deixam de ser importantes, uma vez que se referem a todos os municípios brasileiros e permitem um diagnóstico do território nacional, refletindo as políticas públicas implementadas ao longo das últimas décadas.

Rezende (2005), ao reunir e compilar os números disponíveis, optou por agrupar administrações diretas e companhias municipais, mesmo com práticas tão diferentes entre si, de modo que suas análises estatísticas fossem viabilizadas, em virtude da pequena quantidade de localidades que adotaram o segundo modelo. Conforme sintetizado na Figura 3.1, ficou evidente para esta autora a predominância das companhias estaduais nos serviços de abastecimento de água, abrangendo cerca de 65% dos municípios brasileiros. Outros 19% estavam sob responsabilidade das administrações diretas e das companhias municipais, enquanto 16% estavam igualmente divididos entre autarquias e empresas privadas.



**Figura 3.1** – Distribuição percentual dos modelos de gestão de serviços de abastecimento de água nos municípios brasileiros em 2000. Fonte: REZENDE, 2005.

Já a análise sobre o esgotamento sanitário indicou uma predominância das administrações diretas e das companhias municipais, totalizando 63% das localidades, enquanto companhias estaduais, autarquias e empresas privadas controlavam 27%, 8% e 2% dos municípios, respectivamente (REZENDE, 2005). Esta distribuição pode ser observada na Figura 3.2.



**Figura 3.2** – Distribuição percentual dos modelos de gestão de serviços de esgotamento sanitário nos municípios brasileiros em 2000. Fonte: REZENDE, 2005.

Nos dois casos, a participação privada é bastante reduzida, a despeito dos incentivos recebidos, sobretudo a partir de meados da década de 1990, e dos marcos legais aprovados nos últimos anos que garantiram a segurança dos investidores. Ainda assim, a atuação mais expressiva das empresas privadas se deu nos serviços de abastecimento de água, uma vez que são mais rentáveis e exigem menores investimentos na expansão das redes, tendo em vista que a maior parte da população já é abastecida, mas não possui o esgoto coletado e tratado, por conta de diversos fatores ao longo da história.

### **3.3 Resumo da Participação Privada no Saneamento do Brasil**

Em meados do século XIX, quando se iniciava o processo de industrialização e seus reflexos no País, o aparecimento de novas cidades e o adensamento populacional naquelas preexistentes geraram inúmeros problemas relacionados à ocupação desordenada e acelerada dos espaços urbanos, entre eles epidemias devastadoras de febre amarela, cólera, varíola e peste bubônica.

Para combatê-los, o Imperador Dom Pedro II abriu uma concorrência visando a realização de grandes intervenções coletivas na área de saneamento, juntamente com outros sistemas de infraestrutura. Entretanto, embora assumisse que estes serviços essenciais eram atribuições do poder público, o Estado brasileiro estava incipientemente organizado e optou por transferir aqueles mais importantes para o controle da iniciativa privada (REZENDE; HELLER, 2008).

Naquela época, as companhias de capital inglês eram hegemônicas no mercado brasileiro e dominaram as concessões nos locais onde residiam as elites sociais, capazes de arcar com as tarifas cobradas e lhes restituir os investimentos realizados. A primeira experiência de gestão privada dos serviços de saneamento foi vivenciada na cidade do Rio de Janeiro, mas em poucos anos esse modelo foi adotado também em Recife, Porto Alegre, São Paulo, Belém, São Luiz e Fortaleza. Em todos os casos a atuação das empresas foi marcada pela baixa qualidade dos serviços prestados e pela grande insistência em não executar ampliações e manutenções, bem como pelo atendimento apenas nas áreas centrais e a parcelas reduzidas da população, sendo frequentes as reclamações para o aumento de oferta (MARQUES, 1995; OGERA; PHILIPPI JR., 2005; OLIVEIRA, 2005; REZENDE; HELLER, 2008).

O generalizado descontentamento popular, resultante das inúmeras limitações dos acanhados sistemas implantados, foi, então, uma das causas da pouca longevidade de grande parte destas companhias privadas. Segundo Rezende e Heller (2008), isto se explica pelo fato de que essas experiências negativas teriam sido poderosos instrumentos de conscientização da sociedade, antes passiva, acerca de seus direitos e das possibilidades de luta e reivindicação pela ampliação da cobertura e pela melhoria da qualidade dos serviços, bem como das suas condições precárias de vida.

Da mesma forma, as autoridades governamentais perceberam a necessidade de estabelecerem novos meios de tratar as questões públicas, em consonância com as demandas da sociedade. Nesse sentido, logo nas primeiras décadas do século XX já se podia observar um caráter mais centralizador do Estado, dando espaço para o surgimento de políticas públicas de âmbito nacional aplicadas às áreas urbanas. O governo assumiu, a partir daquele momento, a execução e a gestão dos sistemas por meio de investimentos públicos não onerosos, criando diretorias, repartições ou

inspetorias, mas preservando sempre a autonomia dos poderes locais (SOARES; NETTO; BERNARDES, 2003; OGERA; PHILLIPI, 2005; REZENDE; HELLER, 2008).

As ações continuaram sob responsabilidade quase que exclusiva do poder público nos anos seguintes. Na segunda metade do século XX, conviveram basicamente três modelos de gestão do saneamento no País: um centralizado, promovido pelo PLANASA, que foi predominante; outro descentralizado, sob responsabilidade do setor da saúde, por meio da então Fundação Serviços de Saúde Pública – FSESP e depois através da FUNASA; e ainda aqueles sistemas administrados diretamente pelos municípios ou por suas autarquias. Em todos os casos, a cobrança de tarifas foi imprescindível para o custeio e ampliação dos serviços (REZENDE; HELLER, 2008).

Mas a despeito do cenário brasileiro, no contexto global as grandes corporações empresariais dos centros dinâmicos capitalistas cresciam e ampliavam seus mercados. Já no final da década de 1980, movidas por uma ideologia neoliberal, passaram a exigir o fim das barreiras protecionistas e do intervencionismo estatal, bem como a defender de forma intransigente que a atuação do Estado fosse mínima e subordinada às regras e interesses do capital privado internacional. As empresas transnacionais com atuação no saneamento agiram em duas frentes: exercendo pressão sobre os governos de seus países de origem, para que eles defendessem suas posições junto às instituições multilaterais e aos governos sob sua influência direta em acordos internacionais; e através de parcerias para ganharem os processos de concessão mais complexos ou que envolvessem maiores investimentos. Desta forma, conseguiram o apoio de diversos organismos, que condicionaram a contratação de empréstimos à privatização das empresas locais ou que priorizaram aquelas cujo controle era privado para a liberação de recursos (JUSTO, 2004).

Foi nesta conjuntura que, em 1990, tomou posse o então Presidente Fernando Collor de Mello, prometendo modernizar o País e adequá-lo à realidade do Neoliberalismo mundial, por meio da diminuição do papel do Estado na economia, incluindo a defesa do livre-comércio, a abertura às importações, o fim dos subsídios, o enxugamento da máquina pública e as privatizações em diversos setores. Mas estas transformações foram intensificadas somente a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, quando a participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos, inclusive no setor de saneamento, foi bastante estimulada.



Um dos instrumentos que tornou isso possível foi a promulgação da Lei n°. 8.987/95, que estabeleceu o Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos (BRASIL, 1995). Outros artifícios utilizados foram a reestruturação das companhias estaduais, que se encontravam em crise após a extinção do BNH, e o estrangulamento dos sistemas administrados diretamente pelos municípios, através da imposição de barreiras para a concessão de recursos oficiais, de forma que não houvessem alternativas para o financiamento de investimentos na melhoria das infraestruturas, a não ser a privatização dos serviços (OLIVEIRA FILHO; MORAES, 1999).

Entretanto, as companhias privadas não se interessavam pelo controle dos serviços em todos os municípios brasileiros, mas apenas naqueles bem estruturados e auto-sustentáveis, enquanto que os economicamente inviáveis continuariam sob a responsabilidade do Estado. Este, por sua vez, contrariando as necessidades da população carente envolvida, trabalhou para atrair recursos internacionais e favoreceu a acumulação privada do capital, a concentração de renda e o fortalecimento das elites financeiras e das grandes empreiteiras multinacionais (REZENDE; HELLER, 2008).

Somente a partir de 2003, com a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o governo começou a rever sua posição e acenar pela prioridade da gestão pública do saneamento. Mas isso não o impediu de continuar adotando basicamente a mesma política econômica dos seus antecessores, alinhada com as diretrizes das agências multilaterais. Assim, para suprir a carência de recursos destinados aos investimentos na expansão das redes e na melhoria da qualidade dos serviços prestados, apostou no modelo das Parcerias Público-Privadas, embora os resultados práticos não tenham sido muito relevantes, tendo em vista o pequeno número de contratos firmados.

Nos últimos anos, ganhou força também um tipo de privatização indireta do saneamento. As empresas públicas, sobretudo as mais saudáveis, abriram e ampliaram a participação do setor privado no seu capital, por meio do mercado de ações. Este foi o caso, por exemplo, das companhias estaduais de Minas Gerais, a COPASA, do Paraná, a SANEPAR, e de São Paulo, a SABESP, que justificaram o lançamento de papéis nas bolsas de valores através de um discurso

de aumento da profissionalização, transparência, governança corporativa, excelência na qualidade dos serviços e maior capitalização para investimentos.

Além disso, recentemente houve um forte movimento de concentração das concessões existentes, que ficaram sob o controle de um número restrito de grandes empreiteiras nacionais e internacionais. Estes grupos expandiram e consolidaram seus investimentos na área, eliminando os concorrentes menos capitalizados. Em geral, as transações deram-se diretamente entre as partes interessadas, sem que um novo processo licitatório acontecesse. Todavia, este fato não se tornou empecilho para que os órgãos reguladores aprovassem-nas sem qualquer restrição.

Mesmo assim, em que pesem todos os esforços levados a cabo, a participação privada na gestão do saneamento é ainda hoje muito reduzida no País, com maior destaque para Tocantins, Mato Grosso, São Paulo e Rio de Janeiro. Entre outros fatores, os vazios institucionais e as instabilidades político-econômicas, bem como a ausência ou a fragilidade dos mecanismos regulatórios foram os maiores empecilhos. Entretanto, a Lei nº. 11.445/2007 teria resolvido em parte estes problemas, dando um novo impulso para os investimentos. Assim, o setor privado poderia estar presente em até 30% dos municípios brasileiros nos próximos anos, ao contrário dos 9,8% atuais (BRITTO, BESSA; 2009). Mas há ainda outro obstáculo, que é a falta de consenso sobre esse assunto até mesmo entre os especialistas da área.

### ***3.4 Estratégias de Mercado x Interesses Sociais***

As experiências nacionais e internacionais de gestão privada na área de saneamento, seja através da transferência permanente de ativos mediante o pagamento de indenização, por meio de concessões por tempo determinado, ou ainda pela abertura de capital das empresas públicas nas bolsas de valores, vêm sendo sistematicamente discutidas, comparadas, analisadas, exaltadas e criticadas por uma série de pesquisadores brasileiros e estrangeiros, que procuram destacar as virtudes, benefícios, falhas, incoerências e contradições deste modelo, baseando seus discursos e argumentos em evidências históricas e em um diálogo constante com a literatura especializada, repleta de exemplos e contra-exemplos.

Nesta reflexão de grande relevância para o delineamento das políticas públicas, existe um claro confronto de idéias. De um lado, há aqueles que defendem a organização dos serviços de saneamento em torno de estratégias de mercado, considerando que estes são bens privados, como o WSP-PPIAF (2002) e a UNESCO (2006), além de autores como Cowen e Cowen (1998), Saleth e Dinar (1999), Clarke, Menard e Zuluaga (2002), Vargas e Lima (2004), e Rouse (2009), por exemplo. Em posição oposta estão especialistas como Hukka e Katko (2003), Esch et al (2006), Castro (2007; 2008b), e Heller e Castro (2007), entre outros, que ressaltam seu caráter de direito básico, próprio da conquista da cidadania e da vida em comunidade, pregando que estes serviços não podem estar sujeitos aos critérios da eficiência mercantil, mas aos interesses e necessidades da população.

Segundo Heller e Castro (2007) e Castro (2008b), os trabalhos que procuram dar respaldo a visões empresariais baseiam-se muitas vezes em avaliações meramente quantitativas e matemáticas, sem se preocuparem com a qualificação política das análises apresentadas. Além da pobreza dos argumentos, eles verificam inclusive fragilidades metodológicas nos estudos, levando a resultados um tanto contraditórios. Este foi o caso da avaliação do processo de privatização do sistema de abastecimento de água em Guiné, que concluiu pela elevação do bem-estar da população, mesmo que diversos problemas persistissem e fossem reconhecidos pelos responsáveis, como a submedição do consumo, a baixa cobertura, o baixo nível de cobrança, as elevadas tarifas e o fraco relacionamento institucional (CLARKE; MENARD; ZULUAGA, 2002).

Fatos como este levaram especialistas do BIRD, antigo defensor da privatização dos serviços de saneamento, a contradizer o discurso histórico da instituição, na medida em que reconheceram que a concessão dos mesmos a empresas privadas teria trazido “resultados misturados”, uma vez que haveriam virtudes e falhas neste modelo (RICHARD e TRICHE, 1994). Além disso, o organismo iniciou uma defesa do papel central do poder público, já que o setor privado teria problemas para servir aos mais pobres (BANCO MUNDIAL, 2003). Isso aconteceria porque, de acordo com Melo e Jorge Neto (2007) apenas os sistemas explorados nas capitais e nos municípios de grande porte são financeiramente superavitários e atrativos, enquanto que naqueles de médio e pequeno porte, onde a população mais precisa, as condições são mais precárias.

Ignorando estes problemas, os defensores da presença privada argumentam, através de um discurso aparentemente técnico, mas pautado numa ideologia classificada por Castro (2008a) como neoliberal, que esta pode ser uma boa solução para a baixa taxa de cobertura em determinadas áreas, a pouca qualidade dos serviços, a corrupção, o empreguismo, a tolerância com a inadimplência, a ineficiência econômica e financeira, as interferências políticas de caráter populista e eleitoral nas decisões, a pouca independência dos órgãos reguladores, os privilégios, os gastos excessivos com custeio, bem como a falta de planejamento a longo prazo e de investimentos na expansão e renovação das infraestruturas.

Estes seriam alguns dos benefícios encontrados por Vargas e Lima (2004) ao compararem três sistemas geridos pela iniciativa privada no Brasil, entre meados de 2001 e 2003 – Limeira (SP), Niterói (RJ) e uma concessão multimunicipal, englobando cinco municípios na Região dos Lagos, no estado do Rio de Janeiro. Em seu trabalho, os autores concluíram que, nos três exemplos, a privatização revelou-se uma alternativa para alavancar investimentos na melhoria dos serviços prestados. Em Limeira os recursos foram destinados às obras complementares de uma estação de tratamento de esgotos. Já nos casos do estado do Rio de Janeiro, focaram principalmente a expansão do abastecimento de água em cada localidade.

Fujiwara (2005) vai mais além, ao afirmar que a privatização dos sistemas de saneamento teve relação direta com a redução da mortalidade infantil por doenças infecciosas e parasitárias nos municípios estudados em São Paulo e no Rio de Janeiro, devido aos impactos positivos para a qualidade dos serviços ofertados, sobretudo o abastecimento de água, que apresentou melhoria dos indicadores analisados, beneficiando a população menos favorecida. Esta conclusão seria contrária à ponderação de que, mesmo que a desestatização eleve a produtividade de certos setores, estes ganhos de eficiência são absorvidos pelas empresas ou apenas transmitidos às elites mais ricas.

Diversos especialistas discordam desta posição e defendem a maioria das experiências de atuação privada mostraram efeitos perversos e muito abaixo das expectativas, pois os investimentos prometidos não saíram do papel ou foram muito reduzidos, tendo em vista que os lucros obtidos foram prioritariamente repassados às matrizes. Além disso, contaram com fortes subsídios ou

linhas de financiamento governamentais e, na maioria das vezes, priorizaram os serviços de abastecimento de água em detrimento de esgotamento sanitário, concentrando-se em regiões que já contavam com certa infraestrutura e onde o retorno financeiro seria mais garantido, devido à presença de consumidores com maior poder aquisitivo, capazes de pagar pelos serviços fornecidos. A propriedade dos ativos, por sua vez, continuou com o Estado, ocasionando o desinteresse por sua manutenção ao final das concessões. Já as tarifas foram elevadas para garantir o funcionamento dos sistemas e dos órgãos reguladores, onerando as parcelas pobres da população. Assim, a pobreza e a desigualdade, ao invés de combatidas, foram agravadas (BAYLISS, 2001; CORDEIRO, 2002; HUKKA; KATKO, 2003, JUSTO, 2004; MELLO, 2005; HELLER; CASTRO, 2007; HALL; LOBINA, 2007; CASTRO, 2007; 2008a; 2008b; REZENDE; HELLER, 2008).

Por estas e outras razões, Heller e Castro (2007) argumentam que os enfoques privatistas sobre o saneamento merecem uma avaliação crítica e rigorosa, na medida em que tentam substituir o princípio desses serviços como um direito atrelado aos interesses e demandas sociais, por critérios mercantis, subordinando as necessidades sociais aos requerimentos de eficiência empresarial. Nesse modelo, o cidadão passaria a ser tratado como consumidor ou cliente e muitas vezes não teria assegurado o acesso a água e esgoto de qualidade, que lhe garantissem mínimas condições de utilização e de proteção à sua saúde, independente de sua inserção econômica, de sua classe, gênero ou etnia.

Outros problemas identificados por especialistas na gestão privada do saneamento envolveriam a falta de concorrência, a dificuldade de revogar os acordos insatisfatórios, a pouca transparência, a consolidação dos interesses das elites dominantes, em detrimento das camadas mais pobres, e os casos de corrupção (HALL, 2001; BAYLISS, 2002; HALL; LOBINA, 2002). Também não haveria mecanismos sólidos de regulação, uma vez que as operadoras não se sujeitaram a sanções pelo descumprimento de metas, ocasionando gestões ineficientes e o comprometimento da qualidade dos serviços, com conseqüências perversas para os usuários (PEROSA, 2002). De acordo com Galvão Júnior e Monteiro (2006), esta seria uma responsabilidade do Estado, que deveria definir a política tarifária, acompanhar a execução dos contratos e controlar os padrões de qualidade, através de órgãos devidamente qualificados para tal.

Na prática, todavia, a carência de leis apropriadas para regulamentar diversas questões conflitantes e a falta de vontade política para debater e aprovar esses instrumentos tornaram-se grandes empecilhos em todo o mundo. Assim, as primeiras privatizações aconteceram com uma enorme indefinição no ambiente regulatório e caracterizaram-se por verdadeiras aventuras, nas quais os concessionários correram elevados riscos e procuraram cobrar por isso. As revisões e reajustes de preços das tarifas foram então implementadas sem regras e critérios claros, protegendo as empresas de situações que elas poderiam suportar, ao invés de apenas reporem perdas inflacionárias e permitirem o repasse das variações dos preços de insumos. Já os usuários se viram obrigados a arcar com custos que poderiam ser atribuídos a outros agentes envolvidos (MELLO, 2005). Este fator, somado à ausência de mecanismos de controle social, levou a uma crescente apatia da população, que abriu mão de seus direitos e responsabilidades (CASTRO; LACABANA, 2005).

Esta indiferença dos usuários também foi percebida por Ogera e Philippi Jr. (2005) quando a discussão era sobre a privatização. Segundo os autores, não interessaria à sociedade se a gestão do saneamento é municipal ou estadual, bem como não importaria se é pública ou privada. Para ela, a maior preocupação seria o atendimento às suas necessidades básicas, através do abastecimento de água com qualidade, quantidade e universalidade, além da coleta e tratamento de seu esgoto de forma satisfatória. Tal afirmação acaba derrubando um dos argumentos utilizados pelos defensores da participação privada, haja vista que os autores acabam por assumir como verdade que tanto os gestores públicos, independentemente do nível, como os privados são capazes de prestar bons serviços, preenchendo requisitos de viabilidade econômica, equidade social e sustentabilidade ambiental.

A contradição reside, então, no fato de que nem sempre a iniciativa privada está preparada para oferecer os serviços com a qualidade e a universalidade necessárias, por um preço socialmente justo, pois esses objetivos se opõem aos princípios comerciais, aos aspectos econômicos, às estratégias e às forças de mercado defendidos por Cowen e Cowen (1998) e Rouse (2009) como essenciais na reflexão sobre o saneamento. Por isso, Flores (2006) ressalta que a gestão dos bens públicos não pode ser feita necessariamente da mesma maneira que dos privados, mas deve atender as demandas sociais, em bases sustentáveis em termos econômicos e ambientais.

Foi por isso que, em alguns países desenvolvidos, o Estado teve um papel fundamental na regulamentação e controle do setor, bem como no investimento direto para a expansão das redes durante décadas, embora em contextos históricos, socioeconômicos e culturais totalmente diferentes da realidade brasileira. Naquele cenário, a regulação e a fiscalização das ações ficaram a cargo dos movimentos populares, capazes atuar com propriedade e justiça, de acordo os verdadeiros interesses e necessidades da coletividade (HELLER; CASTRO, 2007; CASTRO, 2008b).

Mas Hall (2001) defende que o poder público tem capacidade de administrar com êxito o saneamento também nos países em desenvolvimento, como nos casos de Debrecen, na Hungria, Lilongwe, no Malawi, e Tegucigalpa, em Honduras. Como pontos positivos, o autor destaca que as companhias públicas, em geral, são bem classificadas segundo indicadores de eficiência e contam com o apoio da comunidade, além de terem maior autonomia para concederem incentivos cruzados e subsídios para consumidores carentes, uma vez que não têm por objetivo exclusivamente o lucro, mas o bem-estar da população.

Acontece que as experiências positivas de gestão pública do saneamento e as lições fundamentais da história são freqüentemente ignoradas, fazendo com que muitos erros cometidos anteriormente sejam sistematicamente repetidos. No geral, Castro (2008a; 2008b) pensa que isto teria ocorrido nos países da América Latina, inclusive no Brasil, onde as privatizações se deram de forma apressada, sem a clara definição de um marco regulatório e antes de um debate que envolvesse toda a sociedade. Desta maneira, atenderam aos interesses de grandes grupos econômicos internacionais, mas tiveram resultados aquém das expectativas e trouxeram conseqüências indesejadas para as populações menos favorecidas.

## **4 MATERIAIS E MÉTODOS**

O planejamento de uma pesquisa depende da situação a ser estudada, da sua natureza e circunstância espaço-temporal, mas também do nível de conhecimento do pesquisador e seu poder de discernimento. Isso significa que podem haver diversos tipos de investigação, cada qual com um núcleo comum de procedimentos e também com determinadas peculiaridades. É possível também utilizar uma combinação de vários métodos para confrontar os resultados obtidos em cada um deles. A escolha quanto à forma operacionalização das técnicas pode influenciar sobremaneira nas conclusões de um trabalho (BARROS; LEHFELD, 2000; KÖCHE, 2001).

Diante dos objetivos inicialmente traçados, o presente estudo optou por empregar metodologia qualitativa para a coleta e análise dos dados, de forma a reconstituir o processo de privatização do sistema de saneamento do município de Cachoeiro de Itapemirim e analisar suas conseqüências, considerando também os pontos de vista de governantes, gestores, técnicos e da população. Todos os procedimentos rigorosamente descritos adiante foram aprovados pelo Comitê de Ética em Pesquisa – COEP/UFMG, em 8 de maio de 2008, atendendo às diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, conforme a Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde – CNS (BRASIL, 1996).

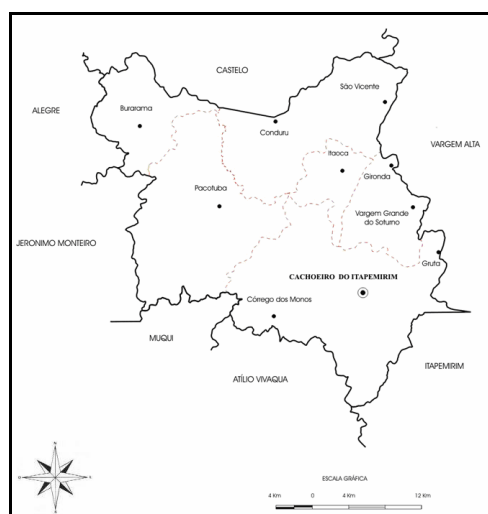
### ***4.1 Seleção do Objeto do Estudo***

Situado no sul do Espírito Santo, com uma área de 877 km<sup>2</sup> e uma população estimada em 201.259 habitantes, segundo o IBGE (2009), Cachoeiro de Itapemirim (Figuras 4.1 e 4.2) foi selecionado para este estudo durante o planejamento do projeto financiado pela Fundação Nacional de Saúde, dedicado à avaliação comparativa da gestão de serviços de saneamento, realizado em três municípios daquele estado, por se tratar da única localidade capixaba na qual foi adotado o modelo de gestão privada dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.





**Figura 4.1** – Cachoeiro de Itapemirim: Localização. Fonte: Adaptado de CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (2008).



**Figura 4.2** – Cachoeiro de Itapemirim: Sede, Distritos e Municípios Limítrofes. Fonte: Adaptado de CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (2008).

Para evitar que os dados sobre a realidade do saneamento no Município em 1998 e sobre a sua situação atual, passada pouco mais de uma década desde a privatização dos serviços, fossem apresentadas sem uma reflexão mais aprofundada, a caracterização e a comparação entre os dois momentos foram realizadas no capítulo dedicado aos Resultados, onde diversos aspectos puderam ser melhor analisados e discutidos.

## 4.2 Coleta de Dados

### 4.21 Pesquisa Documental

Durante visita exploratória ao campo no final de 2008, foram realizadas pesquisas em fontes secundárias relevantes ao estudo, incluindo documentos oficiais como relatórios, arquivos, planejamentos, regulamentos, contratos e legislação vigente, conforme detalhado no Quadro 4.1. Além de reconstituir o processo ocorrido no Município, essa etapa visava principalmente à identificação de atores de maior valor para a pesquisa.

**Quadro 4.1 – Fontes Secundárias**

<b>Informações</b>	<b>Documentos</b>	<b>Fontes</b>
Diretrizes, objetivos, instrumentos e mecanismos de controle social, previstos na Política Municipal de Saneamento e no Plano Diretor Municipal.	Lei nº. 4.797 de 14/07/1999 Lei nº. 5.890 de 31/10/2006	Agersa / Prefeitura
Estrutura, atribuições, atividades, financiamento, normas gerais de regulação e atividades de fiscalização da Agência Reguladora.	Lei nº. 4.798 de 14/07/1999	Agersa
Composição e normas de funcionamento do Conselho Municipal de Saneamento.	Decreto nº. 18.047 de 27/12/2007	Prefeitura Municipal
Procedimentos, critérios, exigências e regulamento do processo de licitação para concessão dos serviços de água e esgotos.	Edital de Concorrência Pública nº. 06 de 01/12/1997	Agersa
Termos do contrato de concessão.	Contrato de Concessão nº. 029 de 14/07/1998	Agersa
Pautas, frequências, deliberações do Conselho Municipal de Saneamento.	Atas das reuniões	Agersa
Conteúdo, frequência das audiências públicas promovidas pela Agersa.	Atas das audiências Relatório Anual de Regulação dos anos 2007 e 2008	Agersa
Planejamento estratégico da Concessionária.	Planos, metas, programas	Concessionária
Tarifas, cobertura de água e esgotos, índice de satisfação dos clientes, índice de perdas, quadro de pessoal.	Relatórios gerenciais e técnico-operacionais da Concessionária PNSB 2000 Índice de carência em saneamento 2000	Concessionária Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN IBGE
Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, Mortalidade, renda per capita, escolaridade.	IDS – Índice de Desenvolvimento Social dos Municípios do ES – Relatório 2004	IJSN

Fonte: Dados da Pesquisa.

Naquela ocasião, tentou-se também o levantamento, junto à imprensa escrita, de notícias relacionadas ao tema da pesquisa publicadas desde o momento em que se aventou a possibilidade

de privatizar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário até os dias atuais. Entretanto, os veículos de comunicação visitados não possuíam registros eletrônicos de suas edições anteriores e nem um arquivo físico minimamente organizado, impossibilitando a localização precisa de artigos e reportagens sobre o assunto.

#### **4.22 Grupos Focais**

No primeiro semestre de 2009, foram realizadas quatro entrevistas coletivas, na forma de grupos focais, com lideranças comunitárias formais e informais que representavam a população do município de Cachoeiro de Itapemirim, para verificar a percepção da sociedade local a respeito do modelo de gestão dos serviços de saneamento adotado a partir de 1998, das possibilidades de participação dos cidadãos, das principais alterações ocorridas e da qualidade dos serviços prestados antes e depois do processo de privatização, bem como de outras questões posteriormente levantadas.

O objetivo principal foi estimular os participantes a interagir e discutir sobre um assunto de interesse comum, por meio de um debate aberto, quando levaram em consideração os pontos de vista dos outros para construir e reformular suas respostas. Puderam ainda tecer comentários sobre as experiências compartilhadas, facilitando o entendimento acerca dos temas pesquisados. A grande vantagem dessa técnica consistiu no seu baixo custo em relação à riqueza dos dados gerados, uma vez que foram ultrapassados os limites das possíveis respostas de um único entrevistado (FLICK, 2004; GASKELL, 2007).

##### 4.221 Seleção dos Participantes

Os participantes foram escolhidos a partir de um determinado universo de pessoas, cujas idéias e opiniões eram do interesse da pesquisa. Foram recrutados com o auxílio dos agentes e enfermeiros do Programa de Saúde da Família em dois bairros muito distintos: Gilson Carone, caracterizado por assentamentos predominantemente irregulares e pelas condições precárias de vida (Figura 4.3); e Paraíso, de ocupação antiga e nível socioeconômico mais elevado (Figura 4.4). Esta diversidade foi importante para que as realidades e respostas dos moradores pudessem ser confrontadas.



**Figura 4.3** – Vista panorâmica do bairro Gilson Carone, em 09 de março de 2009.



**Figura 4.4** – Vista panorâmica do bairro Paraíso, em 11 de março de 2009.

#### 4.222 Caracterização dos Participantes

Todos os grupos contaram com um número variável de participantes. No bairro Gilson Carone, a quantidade de pessoas presentes foi superior à do bairro Paraíso, devido ao maior engajamento

por parte dos agentes de saúde que auxiliaram no recrutamento. Em ambos os casos, a presença de mulheres foi maior que a de homens, com destaque para os dois primeiros encontros. Apenas na última reunião as lideranças estavam igualmente divididas entre os dois sexos, como pode ser observado na Tabela 4.1.

**Tabela 4.1 – Participantes dos Grupos Focais**

	Gilson Carone			Paraíso			Total
	Grupo 1	Grupo 2	Total do bairro	Grupo 3	Grupo 4	Total do bairro	
<b>Homens</b>	3	2	5	3	4	7	12
<b>Mulheres</b>	10	7	17	7	4	11	28
<b>Participantes por Grupo</b>	13	9	22	10	8	18	40

Fonte: Dados da pesquisa – Ficha de Informações dos Participantes de Grupos Focais.

Conforme dados das Tabelas 4.2, 4.3, 4.4 e 4.5, os participantes selecionados eram maiores de idade, chefes de família ou cônjuges (embora alguns tenham enviuvado ou separado nos últimos dez anos) e já residiam na Cidade à época da privatização. Desta forma, vivenciaram de perto o processo de transição entre os dois modelos de gestão do saneamento analisados. Tais condições foram imprescindíveis para que pudessem interagir entre si com desenvoltura e discutir com propriedade as questões levantadas durante as dinâmicas.

**Tabela 4.2 – Idade Média Declarada**

	Gilson Carone		Paraíso		Média Geral
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	
<b>Idade Média (anos)</b>	49,4	44,6	49,1	51	48,5
<b>Média por Bairro (anos)</b>	47		50		

Fonte: Dados da pesquisa – Ficha de Informações dos Participantes de Grupos Focais.

**Tabela 4.3 – Estado Civil Declarado**

	Gilson Carone			Paraíso			Total Geral
	Grupo 1	Grupo 2	Total do bairro	Grupo 3	Grupo 4	Total do bairro	
<b>Casado</b>	9	6	15	9	6	15	30
<b>Solteiro / Separado / Viúvo</b>	4	3	7	1	2	3	10
<b>Não Declarou</b>	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Dados da pesquisa – Ficha de Informações dos Participantes de Grupos Focais.

**Tabela 4.4 – Tempo Médio Declarado Como Chefe de Família ou Cônjuge**

	Gilson Carone		Paraíso		Média Geral (anos)
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	
<b>Anos</b>	22	18,1	22,4	27,6	22,5
Média por Bairro (anos)	20		25		

Fonte: Dados da pesquisa – Ficha de Informações dos Participantes de Grupos Focais.

**Tabela 4.5 – Tempo Médio Declarado de Residência em Cachoeiro de Itapemirim**

	Gilson Carone		Paraíso		Média Geral (anos)
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	
<b>Anos</b>	35,4	33,1	38,9	41	37,1
Média por Bairro (anos)	34,2		40		

Fonte: Dados da pesquisa – Ficha de Informações dos Participantes de Grupos Focais.

Aquelas lideranças que declararam não ter nascido em Cachoeiro de Itapemirim, em geral, citaram pequenas cidades limítrofes ou próximas ao Município, sobretudo Alegre e Castelo, onde viviam em precárias condições nas zonas rurais. Comparando-se as Tabelas 4.2 e 4.5, percebe-se que migraram para Cachoeiro ainda na infância ou juventude. Poucos eram naturais de outros estados brasileiros, de acordo com os dados da Tabela 4.6.

**Tabela 4.6 – Naturalidade Declarada**

	Gilson Carone			Paraíso			Total Geral
	Grupo 1	Grupo 2	Total do bairro	Grupo 3	Grupo 4	Total do bairro	
<b>Cachoeiro</b>	8	2	10	4	2	6	16
<b>Outro Município - ES</b>	4	6	10	5	1	6	16
<b>Outro Estado</b>	0	1	1	0	1	1	2
<b>Não Declarou</b>	1	0	1	1	4	5	6

Fonte: Dados da pesquisa – Ficha de Informações dos Participantes de Grupos Focais.

As diferenças no perfil demográfico e socioeconômico entre os bairros ficaram evidentes nas Tabelas 4.7, 4.8 e 4.9. Os participantes do Gilson Carone declararam-se majoritariamente pardos, enquanto no Paraíso houve uma divisão entre brancos, pardos e negros, com predomínio para os primeiros. Os níveis de escolaridade e renda familiar nos dois últimos grupos foram mais elevados, enquanto que nos dois primeiros, por exemplo, ninguém possuía ensino superior, mesmo que incompleto, assim como não recebiam mais de cinco salários mínimos. Ao contrário, a maioria não havia completado o ensino fundamental e ganhava, no máximo, três salários.

**Tabela 4.7 – Raça / Cor Declarada**

	Gilson Carone			Paraíso			Total Geral
	Grupo 1	Grupo 2	Total do bairro	Grupo 3	Grupo 4	Total do bairro	
<b>Branca</b>	3	3	6	3	5	8	14
<b>Parda</b>	8	4	12	5	1	6	18
<b>Preta</b>	2	1	3	2	2	4	7
<b>Amarela</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Indígena</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Não Declarou</b>	0	1	1	0	0	0	1

Fonte: Dados da pesquisa – Ficha de Informações dos Participantes de Grupos Focais.

**Tabela 4.8 – Escolaridade Declarada**

	Gilson Carone			Paraíso			Total Geral
	Grupo 1	Grupo 2	Total do bairro	Grupo 3	Grupo 4	Total do bairro	
<b>Fundamental Incompleto</b>	6	5	11	2	2	4	15
<b>Fundamental Completo</b>	1	0	1	0	0	0	1
<b>Médio Incompleto</b>	3	1	4	0	0	0	4
<b>Médio Completo</b>	3	1	4	4	2	6	10
<b>Superior Incompleto</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Superior Completo</b>	0	0	0	3	4	7	7
<b>Não Declarou</b>	0	2	2	1	0	1	3

Fonte: Dados da pesquisa – Ficha de Informações dos Participantes de Grupos Focais.

**Tabela 4.9 – Renda Familiar Declarada**

Salários Mínimos	Gilson Carone			Paraíso			Total Geral
	Grupo 1	Grupo 2	Total do bairro	Grupo 3	Grupo 4	Total do bairro	
<b>1</b>	5	3	8	4	0	4	12
<b>2-3</b>	8	2	10	2	4	6	16
<b>4-5</b>	0	2	2	0	3	3	5
<b>Acima de 5</b>	0	0	0	3	1	4	4
<b>Não Declarou</b>	0	2	2	1	0	1	3

Fonte: Dados da pesquisa – Ficha de Informações dos Participantes de Grupos Focais.

Por fim, embora todos os participantes exercessem algum tipo de liderança em suas comunidades, principalmente junto às Igrejas e grupos de oração, mais de um terço deles declararam que não participavam de nenhuma associação formal, como pode ser observado na Tabela 4.10.

**Tabela 4.10 – Integrantes Declarados de Associação**

	Gilson Carone			Paraíso			Total Geral
	Grupo 1	Grupo 2	Total do bairro	Grupo 3	Grupo 4	Total do bairro	
<b>Integra</b>	10	3	13	9	3	12	25
<b>Não integra</b>	3	3	6	1	5	6	12
<b>Não Declarou</b>	0	3	3	0	0	0	3

Fonte: Dados da pesquisa – Ficha de Informações dos Participantes de Grupos Focais.

#### 4.223 Dinâmica dos Encontros

Os encontros se deram durante quatro dias consecutivos, sendo metade do tempo para cada comunidade. Aconteceram nas escolas municipais de educação básica Padre Gino Zotelli e Professor Valdy Freitas, localizadas no bairro Gilson Carone e no bairro Paraíso, respectivamente. Tiveram duração aproximada de 90 minutos cada um e seguiram a mesma dinâmica: após sentarem-se em círculo, os voluntários apresentaram-se uns aos outros, receberam instruções iniciais, preencheram fichas com dados pessoais para caracterização dos grupos, assinaram Termos de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE, participaram de atividades introdutórias, e iniciaram as discussões propriamente ditas, sempre sucedidas por uma breve e pequena confraternização ao final. As Figuras 4.5 e 4.6 ilustram as reuniões.



**Figura 4.5 – Grupo focal no bairro Gilson Carone, em 09 de março de 2009.**





**Figura 4.6** – Grupo focal no bairro Paraíso, em 11 de março de 2009.

#### **4.23 Entrevistas Semi-Estruturadas com Atores Chaves**

Foram realizadas nove entrevistas semi-estruturadas com os governantes, gestores e técnicos dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Cachoeiro de Itapemirim, com o objetivo de reconstituir o processo de privatização ocorrido em 1998, a partir da ótica daqueles que participaram diretamente das decisões ou vivenciaram aquela experiência de forma mais próxima, bem como para avaliar as mudanças positivas e negativas ocorridas desde então.

Estas entrevistas, devido à sua natureza interativa, permitiram tratar temas complexos e explorá-los em profundidade, na medida em que se buscou a compreensão dos significados atribuídos pelos sujeitos a eventos, situações, processos ou personagens que faziam parte de sua vida cotidiana, bem como das relações entre os atores sociais e a realidade em que viviam. Em síntese, possibilitaram a apreensão, de forma detalhada, das crenças, atitudes, normas, representações, sistemas de valores e motivações em contextos sociais específicos (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 2004; MINAYO, 2006; GASKELL, 2007).

Por se tratarem de entrevistas semi-estruturadas, os questionamentos básicos, apoiados em observações, teorias, hipóteses e objetivos da pesquisa, permitiram o surgimento de novas perguntas na medida em que as respostas foram dadas pelos entrevistados. Estes, por sua vez, tiveram maior liberdade para seguir uma linha de pensamento através de suas experiências pessoais, sem perder de vista o fio condutor estabelecido, ao contrário do que aconteceria em entrevistas padronizadas ou questionários (FLICK, 2004).

#### 4.231 Seleção dos Participantes

O estabelecimento da amostra trouxe consigo algumas dificuldades técnicas e operacionais para a pesquisa, haja vista que um número muito grande de depoimentos implicaria análise detalhada de uma enorme massa de dados, muitas vezes densos e complexos. Além do mais, a quantidade de sujeitos sociais entrevistados não precisava ser muito grande, uma vez que não havia muita preocupação com generalizações. Pelo contrário, deveria ser suficientemente pequena, de forma a permitir um conhecimento profundo do objeto de estudo, mas possibilitando a reincidência de informações ou a saturação dos dados, quando nenhuma novidade é acrescentada com a continuidade do processo de pesquisa.

Assim, a definição da quantidade exata de entrevistados e a seleção dos atores aconteceram somente após o término dos grupos focais, com o auxílio das lideranças comunitárias envolvidas, uma vez que importava para a pesquisa, além daqueles sujeitos identificados através das fontes secundárias, aqueles que reconhecidamente detinham maior conhecimento sobre o assunto, por exercerem atualmente ou terem desempenhado no passado papel relevante para a gestão ou o controle do saneamento no Município. Desta maneira, poderiam discutir com propriedade os tópicos planejados e também os pontos polêmicos levantados pela população na etapa anterior.

#### 4.232 Caracterização dos Participantes

A Tabela 4.11, apresentada a seguir, relaciona as instituições das quais fazem ou fizeram parte os atores entrevistados individualmente, bem como o tempo de atuação de cada sujeito na área do saneamento.

**Tabela 4.11 – Participantes das Entrevistas Semi-Estruturadas**

<b>Instituição</b>	<b>Número de Entrevistados</b>	<b>Tempo de Atuação</b>
Agência Reguladora	01	03 anos e 10 meses
Câmara Municipal de Vereadores	01	34 anos
Conselho Municipal de Saneamento	01	01 ano e 08 meses
Conselho Municipal de Saúde	01	29 anos
Autarquia Municipal / Empresa Concessionária	01	25 anos
Federação das Assoc. de Moradores e Mov. Populares	01	14 anos
Prefeitura Municipal	01	04 anos
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	01	01 ano e 01 mês
Sindicato dos Trabalhadores na Área de Saneamento	01	03 anos
<b>Total</b>	<b>09</b>	<b>-</b>

Fonte: Dados da pesquisa.

#### 4.233 Dinâmica dos Encontros

As perguntas foram elaboradas previamente e, devido à sua especificidade, foram avaliadas apenas em campo, quando sofreram pequenas modificações e adequações, de acordo com o perfil do entrevistado e com alguns temas abordados durante os grupos focais. Antes disso, os roteiros foram submetidos à apreciação de um grupo de alunos e professores da UFMG, que contribuíram com os seus conteúdos. Esta etapa foi importante para ambientar o pesquisador ao instrumento escolhido e ao procedimento de leitura e assinatura do Termo de Consentimento Livre Esclarecido, assim como para avaliar a adequação dos conceitos empregados, a pertinência das questões de acordo com os objetivos estabelecidos, e o tempo previsto para cada entrevista.

Os encontros tiveram duração média de uma hora. Em geral, os participantes não se deslocaram para o local das dinâmicas. As conversas, na maioria das vezes, se deram nos próprios ambientes de trabalho dos atores. Após as apresentações sobre os objetivos da pesquisa, todos assinaram o TCLE e responderam a algumas questões relativas à sua relação com o saneamento. Em seguida, as perguntas focaram os temas estabelecidos no roteiro, mas privilegiaram os pontos com os quais cada entrevistado tinha maior afinidade. Foram abordadas ainda as contradições e dúvidas levantadas durante os grupos focais, para que tivessem oportunidade de se pronunciar sobre os assuntos mais polêmicos.

### **4.3 Análise de Dados**

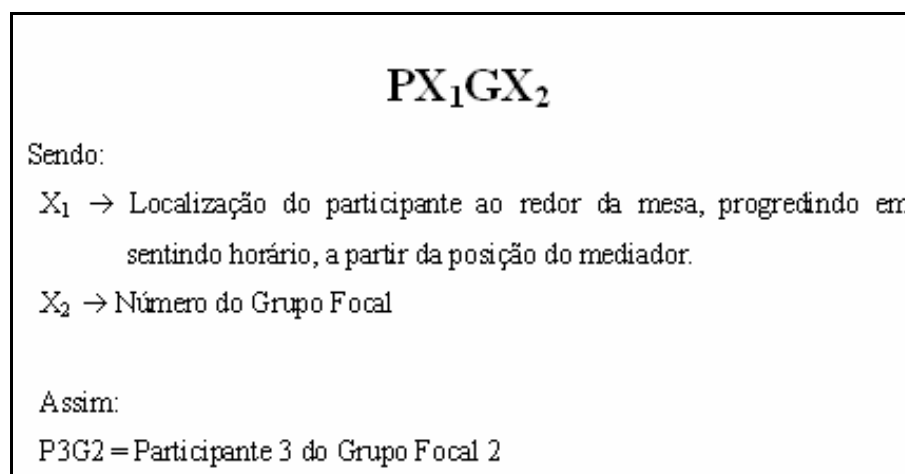
As gravações das entrevistas individuais e dos encontros em grupo foram minuciosamente transcritas. Depois, as falas dos participantes foram agrupadas em 10 categorias e algumas subcategorias, definidas a partir de métodos de Análise de Conteúdo, de acordo com o assunto tratado e de modo a satisfazer o alcance dos objetivos inicialmente traçados para a pesquisa. Desta forma, a apresentação / discussão dos resultados foi dividida nos seguintes temas:

- O saneamento na visão dos atores;
- A transição dos modelos de gestão;
- A Política Municipal de Saneamento;
- Informações, participação popular e controle social;
- A regulação;
- A intersetorialidade;
- A qualidade dos serviços prestados;
- Satisfação com a gestão privada;
- Mudança dos controladores da Concessionária;
- Desafios para o saneamento no Município.

Procurou-se, então, construir um diálogo entre os participantes dos diferentes grupos focais e os entrevistados, como se todos estivessem reunidos ao mesmo tempo, em um mesmo local, debatendo aquele determinado tópico proposto. Esta discussão, sempre que possível, foi permeada pelos documentos e demais dados levantados em campo, bem como pelas reflexões apresentadas no capítulo de Revisão da Literatura.

Por motivos éticos e para que se sentissem mais confortáveis quando tratassem de temas delicados, as identidades de todos os sujeitos foram preservadas, conforme estabelecido no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado entre as partes. Desta forma, durante a apresentação dos resultados, as falas de cada participante dos grupos focais não foram associadas

ao seu nome, mas a um código referente à sua posição ao redor da mesa e ao número do respectivo encontro. A Figura 4.7 apresenta um exemplo:



**Figura 4.7** – Código de identificação dos participantes dos Grupos Focais.

Os atores entrevistados individualmente, por sua vez, foram identificados a partir de um código atribuído à instituição à qual estiveram ou ainda estão ligados, de acordo com o Quadro 4.2 a seguir:

**Quadro 4.2** – Código de Identificação dos Entrevistados

Instituição	Código Atribuído
Agência Reguladora	AGR
Câmara Municipal de Vereadores	CMV
Conselho Municipal de Saneamento	CSN
Conselho Municipal de Saúde	CMS
Autarquia Municipal / Empresa Concessionária	EPC
Federação das Assoc. de Moradores e Mov. Populares	FAM
Prefeitura Municipal	PMC
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	SMA
Sindicato dos Trabalhadores na Área de Saneamento	STS

Fonte: Dados da pesquisa.

A principal vantagem da Análise de Conteúdo aplicada nesta etapa foi a possibilidade de se obterem técnicas seguras, precisas, rigorosas e reproduzíveis, que fossem suficientes para garantir a descoberta do verdadeiro significado das palavras e frases, por trás da sua superfície textual (BARDIN, 2004; ROCHA; DEUSDARÁ, 2005; BAUER, 2007).

O tratamento dos dados coletados permitiu a identificação daquilo que foi dito a respeito dos temas propostos (VERGARA, 2004). Essa etapa subsidiou, por fim, a realização de uma análise interpretativa. Em algumas circunstâncias, foi realizada ainda uma Análise do Discurso dos atores, através do estabelecimento de relações entre as principais ideias e os contextos em que foram expressas, revelando as perspectivas nas quais se construía as relações sociais de poder (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005).

Machado e Jacks (2001) defendem a importância da construção do discurso, uma vez que os sujeitos cotidianamente precisam se posicionar de determinada maneira, empregando ou não uma palavra, usando certo tom ao invés de outro, para expressar uma dada realidade ou comunicar alguma idéia. Uma análise mais apurada dos termos utilizados poderia revelar sentidos aparentemente ausentes, aprofundar concepções, trazer à tona os interesses que moveram a construção de certos sentidos e o ocultamento de outros, como as relações de poder, os contextos sociais, as decisões políticas, os cenários econômicos ou as crenças religiosas.

Além disso, Gill (2007) destaca que não apenas a linguagem empregada deveria ser examinada, mas também aquilo que não foi dito; os momentos de silêncio. Mas, para tanto, foi preciso ter uma consciência aprimorada das tendências e contextos sociais, políticos e culturais aos quais os discursos se referiam, de maneira que fosse possível fazer uma interpretação cuidadosa e coerente dos dados. Essa familiaridade com a realidade local foi alcançada através da leitura do material coletado a respeito do Município e das observações realizadas em campo.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 5.1 O Saneamento na Visão dos Atores

A percepção e o entendimento de governantes, gestores, técnicos e lideranças comunitárias de Cachoeiro de Itapemirim a respeito do conceito e da abrangência do saneamento seguramente influenciaram na gestão e no controle dos serviços no Município ao longo do tempo, uma vez que permearam a todas as formulações de políticas públicas e tomadas de decisão por parte destes atores.

Quando questionados a respeito, os sujeitos obviamente não apresentaram uma definição pronta e perfeita, mas demonstraram certo conhecimento sobre o assunto, com algumas exceções. A maioria apresentou uma visão clássica, de viés predominantemente tecnicista, considerando apenas os aspectos tecnológicos e de infraestrutura dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos ou ainda drenagem urbana.

*P8G2 – Saneamento eu não entendo direito.*

*P3G1 – Saneamento é... tudo.*

*CSN – É uma forma de (...) sanear pra todas as comunidades o atendimento de abastecimento de água. (...) Seria levar o atendimento (...) às famílias.*

*FAM – Na minha maneira e ver, seria a infra-estrutura em geral. Seria água, esgoto...*

*P4G3 – Escoamento de água, né?*

*P7G3 – Água e esgoto.*

*P8G2 – É esgoto aberto... que não pode, né?*

*P5G4 – Rede de esgoto nas ruas. Tratamento.*

*P5G3 – Junto com isso a (...) tem a limpeza (...). Porque não adianta ter água e esgoto tratado se esse lixo e essa imundície tá toda ocorrendo em volta.*

*P1G4 – Vocês falam saneamento... Na minha cabeça: coleta seletiva.*

*P3G4 – Eu penso que saneamento integra a área. Entra todos eles: água, esgoto... e tudo que, assim, é necessário pra esse tratamento.*

*SMA – Saneamento faz parte no processo de tratamento e de gestão dos resíduos de uma comunidade, tá? Então ele tem, às vezes, diversos processos, né? Tratamento, transporte, destinação final, coleta.*

Pouco ou nada se falou sobre o seu caráter intersetorial e multidisciplinar, bem como de seu papel como uma política pública, um dever do Estado e um direito do povo. Houve, porém, quem o

relacionasse de forma genérica à qualidade de vida, às condições de saúde e ao meio ambiente, mas ainda aquém do que preconizavam Lundqvist, Narain e Turton (2001), Moore, Gould e Keary (2003), bem como Borja (2004), Heller (2005), e Heller e Castro (2007).

*PMC – O saneamento básico é mais saúde. Se você tira as famílias do esgoto, (...) você tá dando saúde à população. Então essa política do governo federal é muito correta. Hoje a gente vê o governo federal falando muito em saneamento. (...) Eu acho que ele tá no caminho certo.*

*CMS – Sem saneamento não é possível você viver de forma alguma. Saneamento completa as necessidades de saúde do cidadão.*

*FAM – Melhor qualidade de vida nessa prevenção... para a nossa sociedade.*

*AGR – Quando a população tem acesso a esse serviço com qualidade, ela (...) é afetada de forma muito positiva. Quando não tem, ela não é afetada; é uma tragédia.*

Houve também quem o comparasse a um produto, o qual deve ser ofertado de forma eficiente. Nessa analogia, a população usuária dos serviços de saneamento se torna simplesmente consumidora, cliente. Como tal, deve ser bem atendida enquanto paga. Ao deixar de fazê-lo, torna-se inadimplente e, portanto, perde o direito de usufruir dos seus benefícios. Este discurso assemelha-se àquele defendido por Cowen e Cowen (1998) e Rouse (2009), que priorizam os aspectos econômicos, as estratégias e forças de mercado, e os princípios comerciais no debate sobre o saneamento.

*STS – Bem... saneamento é tudo, né? Pra mim é tudo. É muita responsabilidade pra oferecer um produto de qualidade pro cliente e é a vida do ser humano.*

*EPC – Saneamento é proporcionar pra (...) cidade onde a Empresa tá inserida, melhor qualidade de vida, desenvolvimento (...). Saneamento quer dizer desenvolvimento também, porque (...) as empresas, elas passam a se interessar em fazer negócio numa cidade que tem seu (...) saneamento (...) bem evoluído, né?*

Este tipo de raciocínio já seria de se esperar por parte de representantes da direção da Concessionária. Mas a presença destes elementos na fala de um sindicalista revela que os trabalhadores estão também alinhados com a filosofia da Empresa. A inferência de que os governantes do Município e parte da população apóiam esta tese justificaria e explicaria, até certo ponto, as transformações sofridas nos modelos vigentes, sobretudo na última década do século XX, quando se optou pela privatização dos sistemas de água e esgotos.



## **5.2 A Transição dos Modelos de Gestão**

A concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Cachoeiro de Itapemirim foi resultado de uma série de fatores internos e externos ao Município. O Serviço Autônomo de Água e Esgotos – SAAE era gerenciado, até meados da década de 1990, pela Fundação Nacional de Saúde. Entretanto, diante da política praticada pelo governo federal naquele momento, acabou assumido pela Prefeitura Municipal, que optou por não conceder os sistemas à Companhia Espírito Santense de Saneamento.

*EPC – O SAAE era uma autarquia municipal, né? Então era tudo independente da Prefeitura. O dinheiro era tudo investido dentro do saneamento. (...) O faturamento era todo controlado, administrado pelo SAAE. (...) Não tinha interferência do Prefeito. [O Município] concedeu à Fundação [Nacional de Saúde] e a Fundação que administrava. Aí [o Prefeito] avisou, anunciou que a Fundação Nacional ia sair e o Município ia assumir. (...) Aí foi indicação do Prefeito, né? Um diretor indicado por ele que assumiu e... Aí na época nós vivenciamos uma situação diferente do que a gente vivia até então. (...) Quando a Prefeitura assumiu e indicou esse diretor, a coisa ficou mais fechada, sabe? Mais fechada ainda.*

Já durante a gestão da FUNASA e depois, durante e administração municipal, os equipamentos utilizados estavam sucateados e as condições de trabalho dos funcionários eram bastante precárias. Não havia verbas para investimentos, pois os canais de financiamento estavam restritos. As conseqüências eram sentidas pela população: interrupções constantes no fornecimento de água, principalmente nas regiões mais elevadas e nos períodos mais quentes do ano, bem como baixo índice de cobertura de esgotamento sanitário, especialmente no que se refere à falta de tratamento dos resíduos.

*EPC – Eu me lembro que aqui era assim... (...) A administração era muito arcaica. (...) A gente vivia naquele mundo de problema, de falta d'água o tempo todo...*

*PMC – Recebia constantemente reclamações de falta de água praticamente em todo o Município e no interior.*

*AGR – Era uma tragédia. A falta de água era constante. (...) Esgoto sanitário praticamente zero. Não dava nem pra manter o sistema que existia atuante, quanto mais ampliar. A Cidade crescendo e você não tinha condição de ampliar o seu atendimento.*

*P4G1 – O SAAE tava assim parado, não evoluía. (...) E a Cidade crescendo, crescendo. E o rio ficando insuportável de você andar no centro da Cidade. Ele dava um mau cheiro terrível. Quer dizer, a água que você consumia, que era do próprio rio Itapemirim... aquela coisa.*

O despejo da maior parte dos dejetos gerados na Cidade diretamente na calha do rio Itapemirim provocava sérios danos à qualidade da água. O mau cheiro era intenso e acentuava-se nas

estações mais secas do ano. Algumas soluções paliativas foram adotadas, na forma de obras para o represamento do canal em alguns pontos, dificultando o acúmulo de esgoto no meio das pedras. Mas esta situação provocou uma manifestação do Ministério Público Estadual, o que culminou com a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta, por parte do Município, comprometendo-se a resolver definitivamente o problema, através da destinação adequada dos efluentes, embora não possuísse condições financeiras para este investimento.

*PMC – O problema de esgoto era terrível. O esgoto era jogado em vários córregos.*

*SMA – O esgoto (...) no período de inverno (...) caía nas depressões do rio e ficava uma catanga horrível. (...) Porque aquilo ficava em depressões no meio das pedras ali. (...) E aí ele [o Prefeito] fez, por conta própria, umas barragens de pedra. E isso gerou uma Ação Civil Pública, tá, da falta de licenciamento. (...) Então essa Ação Civil Pública gerou uma (...) cobrança jurídica pela captação do esgoto.*

A escassez de recursos foi agravada pelo desaparecimento de cerca de R\$ 3,5 milhões do caixa do SAAE, no final de 1996. O dinheiro, que poderia ter sido investido na melhoria dos serviços, foi deliberadamente desviado, o que prejudicou o pagamento de fornecedores e funcionários, comprometendo a prestação dos serviços para a população.

*EPC – Todo o nosso dinheiro foi retirado do caixa. (...) Ficamos assim praticamente sem nada.*

*P9G3 – Pra ser sincero, ficou-se sabendo o que tinha que saber quando (...) foi anunciado que o dinheiro (...) tinha sumido. (...) Foi no final de um mandato... de um mandato pro outro, né? E... o dinheiro que tinha naquele dia na Empresa pro pagamento de salário (...) tinha sumido.*

*PIG3 – Os funcionários começaram a por a boca na mídia e a reclamar que eles ainda não tinham recebido. Aí nós ficamos sabendo.*

*EPC – Aí foi aquele bafafá, né? E todos os funcionários lá na Caixa Econômica (...) pra receber e não tinha dinheiro na conta. E... aí foi aquele transtorno. Todo mundo meio que sem entender nada, né? E ele [o antigo diretor do SAAE] pegou as coisas e foi embora. E deixou o SAAE assim... (...) sem direção nenhuma. Aí nós fomos saber: por quê? Que dinheiro é esse que tínhamos em caixa que interessou tanto pra (...) que fosse feito isso, né? (...) E aí a informação de que tinha 3 milhões ou 3 milhões e meio numa conta poupança, que poderia ter sido investido no sistema.*

Naquele momento, houve a primeira intervenção política do novo Prefeito eleito. Após inteirar-se do assunto, ele negociou junto à Caixa Econômica Federal um empréstimo emergencial para contornar a crise e quitar os débitos pendentes. Depois disso, o SAAE passou por dificuldades para se reestruturar financeiramente.

*EPC – O novo Prefeito... (...) De imediato, tipo assim, foi o salvador. (...) Nesse dia mesmo ele conseguiu negociar junto à Caixa Econômica (...) e liberou o pagamento do pessoal. Foi a primeira medida, né?(...)*

*A forma (...) de resolver aquele stress ali foi muito rápido. (...) Pra imagem dele como político fortaleceu, porque ele veio como salvador mesmo da pátria e salvou a Citágua de um (...) caos imediato, entendeu? Então foi tipo assim: 2-3 dias de stress e acabou, zerou, entendeu? (...) Aí o desafio passou a ser do novo diretor pra suprir (...) as dívidas, os fornecedores. Porque o dinheiro foi todo... (...) saiu de (...) caixa, né? Pra ele pagar fornecedor e começar a fazer alguma coisa na gestão dele, ficou mais complicado. (...) Na gestão dele, ele trabalhou pra controlar, entendeu, o que já estava ruim. (...) Então ele foi conduzindo dessa forma até que (...) novas contas de água foram sendo recebidas e aí ele começou a administrar com dinheiro mesmo da (...) arrecadação. Porque era difícil; pra investir não tinha.*

Além de contar com a arrecadação do SAAE, o Prefeito buscou linhas de crédito junto a instituições financeiras e de fomento. Entretanto, conforme relatado por Justo (2004), devido à política neoliberal praticada durante o governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, que estimulava a participação privada na prestação de serviços de infraestrutura em todo o País, entre eles o saneamento, havia uma grande escassez de financiamentos para os sistemas geridos pelas prefeituras municipais, enquanto que aqueles administrados por companhias privadas, nacionais ou estrangeiras, contavam com recursos especiais do BNDES.

*EPC – Na época eu me lembro... (...) da dificuldade, nos últimos anos, [de o SAAE] (...) fazer financiamento, entendeu, junto ao BNDES, junto ao (...) governo federal... repasse de verbas. Eu me lembro que (...) eu escutava isso, entendeu? Que o governo federal não repassava. Não sei se era falta de projetos do próprio SAAE ou porque não tinha mesmo dinheiro.*

*PMC – O próprio governo federal me disse: “Não tenho dinheiro para fazer o tratamento de esgoto. Não temos dinheiro suficiente pra fazer um novo serviço de água. O nosso conselho é o mesmo conselho que demos pra Campinas, em São Paulo, e outros municípios”. (...) Foi no governo do Fernando Henrique. (...) Foram os ministros dele que deram a dica, porque a privatização era um conselho do governo. Estavam fazendo assim com (...) outras companhias que (...) não davam lucros. E que o conselho era esse. Que para a concessão, haveria dinheiro para serviço. Com a Prefeitura, eles não viam uma administração... vamos dizer assim... correta para aplicar bem o dinheiro.*

Resolvidos os problemas iniciais de caixa, mas ainda com dificuldades para levantar dinheiro junto ao mercado financeiro e ao governo federal, o Prefeito não viu alternativa para honrar os compromissos da autarquia e realizar os investimentos necessários, que não fosse a concessão dos serviços para um grupo privado. Outras soluções não foram sequer vislumbradas naquele momento.

*CMV – É porque não tinha mais verba federal. Não ia pra frente. Tava atravancado.*

*EPC – Não tinha incentivo do governo federal. O dinheiro que tinha em caixa, não tinha mais. E o Município (...) não tinha condição de (...) conduzir a Empresa, né? (...) Aí começou nesse discurso... passar pra gente que isso (...) já estava em fase de (...) estudo essa possibilidade [de conceder os serviços a uma empresa privada].*

*PMC – Eu tentei conseguir recursos para fazer o serviço pelo próprio SAAE, pela própria Prefeitura. Não consegui. (...) Depois, descontados todos os pedidos que eu fiz, eu fui aconselhado pelo próprio governo federal para fazer (...) do Serviço de Água e Esgotos de Cachoeiro de Itapemirim um serviço que não fosse mais (...) público... e que houvesse uma (...) concorrência pública... e... através de uma concessionária, pudesse fazer todos esses serviços que nós queríamos e ficasse, por exemplo, uma administração independente. A princípio, tinha que ser a venda do serviço. Eu fui contra. Eu fiz uma concessão (...). Não [foi cogitada nenhuma outra alternativa]. Foi um modelo diferente. Foi concessão. (...) Não cogitamos nada. Absolutamente. (...) Se eu recebesse o dinheiro para fazer todo o serviço que eu planejei, não teria dado a concessão. Eu teria executado o serviço.*

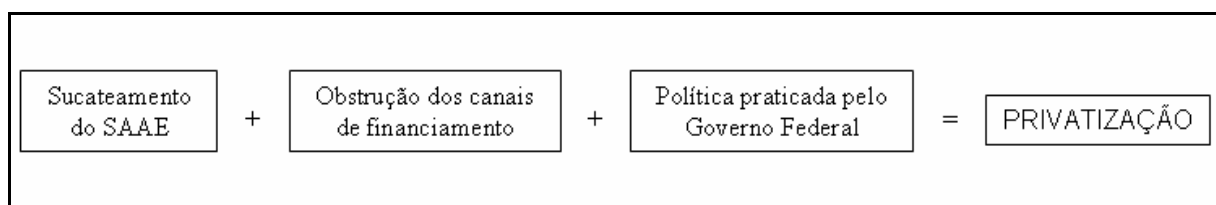
*CMV – Não tinha recurso. (...) No final não tinha mais dinheiro mesmo. A solução era essa. (...) Não tinha outra saída. (...) Ou fazia isso ou Cachoeiro ficava sem água. Aí Cachoeiro tinha acabado.*

*PMC – Porque o serviço era muito limitado, não havia recursos financeiros, era uma dificuldade imensa para o saneamento apanhar dinheiro emprestado. A Prefeitura não tinha condições de pegar nenhum empréstimo. A solução que foi dada foi essa.*

*AGR – Cê não tem o que discutir quando cê não tem opção. (...) É uma discussão estéril. Cê vai discutir, é hipotético: “mas há a possibilidade de entregar pro estado”. Acredito que se tivesse entregue pro estado, tava como tá aí hoje. (...) Tá tudo no zero.*

*SMA – Mas essa mudança que aconteceu nesse período, ela foi uma própria urgência, uma própria necessidade de que o poder público é limitado pra esse processo, tá?*

Resumidamente, a decisão de privatizar os serviços de água e esgotos de Cachoeiro resultou da combinação de três fatores principais, num processo que poderia ser simplificado na forma de uma equação, ilustrada pela Figura 5.1:



**Figura 5.1 – Equação da privatização.**

A Concorrência Pública N<sup>o</sup>. 06/97, que foi do tipo “Técnica e Preço”, contou com a participação de 15 grupos. Foram 13 meses de discussões calorosas, que envolveram principalmente os gestores do SAAE, representantes da Prefeitura, vereadores de Cachoeiro de Itapemirim e membros do Sindicato dos Trabalhadores em Saneamento, além de outros poucos interessados. Ao final, Município e o consórcio Águas de Cachoeiro S/A – Citágua, formado pelas empresas Água Branca e Cepemar, celebraram o Contrato de Concessão N<sup>o</sup>. 029/98. O documento previa investimentos no valor de R\$50 milhões ao longo de um período de 30 anos para que as metas de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, estabelecidas naquele momento, pudessem

ser cumpridas. Este prazo foi posteriormente estendido por mais sete anos e seis meses, conforme o Sétimo Termo Aditivo de Contrato de Concessão, celebrado em 12 de julho de 2006 (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1997; 1998; 2006).

*CMV – Ah tipo demorou mais de um ano. (...) Levou muito tempo. Era muita confusão. Era muito tumulto.*

*EPC – Quem que participou desse processo de transição... (...) Eu me lembro que o próprio diretor foi um, né? (...) Junto com o Prefeito e tal. E vereador na Câmara Municipal. Houve discussão, plenário e tal. (...) Aí participaram várias empresas na (...) licitação. (...) Só sei que o que venceu, no caso a Citágua, foi porque apresentou... é... uma proposta (...) de mais investimentos e uma menor tarifa, entendeu?*

*PMC – O que mais eu exigi, (...) a fim de não haver exploração [por parte] dos novos concessionários... [foi] que a taxa não fosse mais... além do valor das concessões e dos preços de água em todo o sul do estado.*

A despeito dos critérios utilizados, a lisura do processo para a escolha do grupo vencedor foi vista com muito ceticismo por boa parte da população e dos demais atores ligados ao saneamento, uma vez que familiares do Prefeito teriam relações com uma das empresas controladoras da Citágua. Além do caráter político da decisão, muitos ressaltaram os interesses econômicos envolvidos. Entretanto, do ponto de vista legal, não houve contestações ou questionamentos. Ainda hoje, ao falarem sobre assunto, todos demonstram certo receio de fazer alguma colocação que possa ser mal interpretada e, por isso, escolhem bem as palavras para que estas não tenham um tom ofensivo.

*SMA – Houve sim um questionamento [da população] grande no processo de transferência pra uma empresa que tinha uma relação com o político que fez essa transição.*

*AGR – Talvez a questão de saneamento mais discutida na Cidade é essa: a Empresa foi vendida para uma empresa dos parentes (...) do Prefeito. Eu não vou me meter nessa seara. (...) Houve uma licitação com divulgação nacional, em que se apresentaram grandes empresas nacionais para participar. (...) O processo deve ter sido transparente, porque teve a obrigação do Ministério Público acompanhar. (...) Eu tenho que acreditar que tenha sido feito.*

*SMA – Olha, eu conheço a história em detalhes, tá, (...) dessa opção de criar a Empresa. Inclusive o grupo Águia Branca foi o grupo ligado ao filho do Prefeito na época. Então houve interesses econômicos poderosos aí. A exploração (...) dos serviços públicos aí de fornecimento de água e esgoto... ela tem essa gestão... é... por interesses poderosos aí.*

*P5G2 – Deve ser imposto, né? Imposto. Pra não pagar imposto.*

*P4G2 – Ganhar dinheiro às custas dos outros.*

*P9G1 – Isso é política, sabe? É política. (...) Eles achavam que o serviço do SAAE não era um serviço bem feito. (...) O Prefeito entrou, achou que não estava bom aquele serviço e... vendeu. Aí privatizou e trocou o nome.*

*AGR – Vocês devem ter percebido: Cachoeiro vincula muito as coisas às questões políticas.*

Apesar de se tratar de uma mudança com conseqüências significativas para a vida de todos os usuários do sistema, a população da Cidade não foi consultada e ouvida antes ou durante a realização da concorrência pública. As decisões pouco transparentes ficaram concentradas nas mãos de um pequeno grupo de gestores e governantes locais, fechados em seus gabinetes e salas de reuniões.

*CMS – A decisão foi... meramente política, né? (...) Não foi debatido com as comunidades, não foi discutido. (...) Não foi feita (...) uma assembléia com a população... audiências públicas pra tratar do assunto. (...) O encaminhamento disso foi entre Prefeitura e Câmara Municipal unicamente, exclusivo. Tratou do assunto (...) e privatizou.*

*P4G2 – Eles decidiram entre eles. Venderam (...) o SAAE. A Citágua comprou. Então pronto.*

*P5G4 – Só não foi bom a participação do povo nas decisões. Decide entre eles e o povo...*

*P1G3 – Ficamos sabendo por último. Quando chegou a conta.*

*P6G4 – Quando estourou a bomba já tava tudo resolvido.*

*P8G4 – Não tinha mais o que fazer. (...) Se nós aceitamos ou não isso aí já tá feito.*

*P4G3 – Isso aí foi uma coisa muito...*

*P7G4 – Foi tipo... ditadura. Tipo na época de ditadura. Quando se soube já estava se fazendo. (...) Nós não pudemos opinar. O Prefeito determinou. (...) E foi assim mesmo.*

As maiores resistências à transição dos modelos de gestão se deram por parte dos funcionários da autarquia municipal responsável pelos serviços, temerosos de perderem seus empregos ou os benefícios conquistados ao longo de anos de trabalho, lutas, reivindicações e negociações. Havia ainda muita desinformação por parte dos trabalhadores e receio das mudanças que estavam por vir.

*PMC – Os únicos que não queriam eram os empregados do SAAE (...). Eles achavam que iam perder o emprego, que não iam ter as mesmas vantagens que eles tinham. (...) Eles julgavam que eles eram donos do Serviço. Os donos do Serviço era a Prefeitura Municipal. (...) E eles se encontraram com a realidade: que aquilo ali era uma coisa do povo, da população... que não era só de 300 funcionários e sim de uma população de 100 mil habitantes.*

*CMV – O povo com cargo não queria que mudasse do SAAE pra Citágua. (...) O argumento foi que eles iam perder o emprego. Só isso. (...) Medo da mudança.*

*STS – Porque o funcionário tá acostumado com aquele processo de gestão. De repente, vem uma nova mudança. Então eles ficam com medo. (...) Muitas vezes a gente é acomodado. (...) Não quer encarar novos desafios. (...) Então é esse ponto de vista que eu acho que teve a resistência dos funcionários.*

*EPC – Houve mais manifestação dos funcionários. (...) Principalmente os (...) que tinham sangue mais forte (...) na questão sindical. (...) O Sindicato fortaleceu esse grupo pra jogar contra mesmo o processo. (...) O Sindicato, na época, tinha uma visão com relação à privatização muito pesada. (...) Eu lembro que eles iam com faixa, com cartaz lá pra Câmara Municipal no dia das audiências (...). Porque os vereadores levaram a reclamação deles. E a preocupação deles era extinguir o SAAE. Ninguém queria que o SAAE fosse extinto.*

Os protestos e a mobilização da classe de trabalhadores chegaram a contagiar pequenas parcelas dos moradores, mas a insatisfação e os questionamentos populares não foram levados de fato à Câmara de Vereadores, onde a votação ocorreu sem maiores problemas, devido à grande força política dos governantes defensores da proposta.

*EPC – Aí foi pra Câmara Municipal. Aí foi público e notório. (...) Então esse grupo conseguiu realmente na época... é... fazer uma (...) mobilização, né? Mas não houve comunidade. Não houve uma mistura. Incrível. (...) As pessoas falavam assim que estavam preocupadas com eles. Mas no sentido de perder o emprego. (...) O foco da discussão foi perder o emprego e não que o serviço ia piorar ou melhorar.*

*CMV – A população (...) tava mais ou menos [mobilizada].*

*PMC – A Câmara Municipal aprovou por unanimidade essa concessão e nós então fizemos dentro da lei, da legalidade, buscando exatamente o que Cachoeiro desejava, que era não faltar água mais. (...) Foi unanimidade [dentro da Câmara].*

*EPC – [Na Câmara] passou. Porque era tudo dentro do contrato. Tava tudo já dentro do contrato.*

*CMV – Eu fiz transferir. Eu era o Presidente [da Câmara de Vereadores] naquela época. Eu fiz transferir. (...) Eu sabia que não tinha (...) verba federal mais pra manter o SAAE. Aí os empregados do SAAE, o Sindicato, não queriam que (...) acontecesse. (...) Isso aqui, pra votar esse projeto, só eu que tive peito de bancar. (...) Porque eu botei peito e fiz passar. (...) Porque eu enganei os vereadores. (...) Eu peguei o projeto (...) e na hora de votar eu pedi pra votar em bloco. Eu incluí o projeto. Aí deu uma confusão desgraçada. (...) Aí... ficaram tudo zangado, tudo irritado... mas não adiantou nada; tava votado.*

Por fim, para acalmar os ânimos dos descontentes, a Prefeitura negociou com a nova Concessionária o remanejamento dos funcionários que não fossem aproveitados pela Empresa. Dessa forma, ninguém perderia os benefícios conquistados. Mesmo aqueles que permaneceram trabalhando na Citágua puderam escolher entre ter a carteira assinada pelo Consórcio ou continuar como servidores municipais. Aqueles que optaram pela mudança ganharam uma compensação financeira, mas perderam a estabilidade do regime estatutário e ficaram sujeitos às normas da Consolidação das Leis do Trabalho .

*EPC – Houve uma (...) conversa entre eles e houve assim uma certa garantia do emprego. Que era pra gente não ficar preocupado que isso tinha sido pensado também, né? (...) Essa foi uma das promessas feita pelo Prefeito, que acalmou de certa forma.*

*PMC – Eu passei aqueles que não serviam lá no Serviço, que estavam acostumados com certos benefícios diretos e indiretos, eu os levei pra Prefeitura. (...) Mas a maioria ficou no Serviço, chamado Citágua.*

*STS – Então ficou a critério dos funcionários: se queria ficar na Citágua ou passar pra Prefeitura. Tanto que tem funcionário na Citágua hoje que ainda é da Prefeitura, que é da época do SAAE. Mas desde o momento que ele quiser ser transferido, voltar pra Prefeitura, ele pode.*

*EPC – Quem não quisesse ir pra Prefeitura (...) poderia também fazer (...) demissão (...) incentivada. (...) Então alguns gostaram. (...) E outros estão na Prefeitura até hoje. Mas ninguém perdeu o emprego.*

*CMV – Hoje os empregados que saíram da Citágua e vieram pra Prefeitura estão melhor do que se tivessem na Citágua.*

Como resultado da reestruturação de seu quadro funcional, a Concessionária reduziu entre 30% e 40% o número de empregados. Continuaram na Empresa aqueles trabalhadores do antigo SAAE que se enquadravam no perfil exigido pelos novos controladores e ainda outros profissionais mais especializados recrutados no mercado.

*EPC – A gestão que iniciaria naquele momento não precisava daquele quadro de pessoal tão grande. (...) Eu acho que [reduziu o quadro] em torno de 40% na época... 30 a 40% de início.*

*TST – Por quê? Na época do SAAE, a base, o nível dos funcionários de escolaridade, intelectual, a parte intelectual, eles não tinha nem o primeiro grau completo, né?*

*P6G2 – Trocaram (...) os funcionários na época. Quem trabalhava no SAAE passou pra Prefeitura. E a Citágua contratou um novo funcionalismo, né?*

Mas nem todos se sentiram satisfeitos com a solução encontrada, pois muitos foram obrigados a se transferir para a Prefeitura contra a própria vontade. O descontentamento provocou mais estremecimento na relação já conflituosa entre a nova Empresa e os antigos funcionários do Serviço Autônomo.

*EPC – Pra nós que fomos convidados a ficar, foi constrangedor com aquele colega nosso que não foi convidado pra ficar. (...) Aí alguns se sentiram (...) um pouco rejeitados no processo. Aí se juntaram e ficaram mesmo fazendo mobilização no portão. E ter que a gente entrar pra trabalhar e vê-los ali reivindicando. Então nós passamos por esse momento também. A Empresa passou.*

Amparada pelo Contrato de Concessão, que já previa uma redução do número de empregados, a Empresa precisou negociar com todos os trabalhadores insatisfeitos. A mediação, neste caso, foi feita pela Prefeitura, que disponibilizou os recursos recebidos como pagamento da taxa de outorga, de forma a custear as indenizações e outros benefícios previstos no plano de demissão voluntária.



*EPC – Eles falaram que no Contrato de Concessão já havia essa proposta de redução. (...) Essa situação seria resolvida pela Prefeitura e não por eles. (...) Porém, como eles viram que a situação (...) se tornou muito polêmica, eles entraram no negócio pra ajudar. Eu me lembro que a outorga era de 5% do... do faturamento. Esse dinheiro (...) foi utilizado pra fazer esses acertos aí mesmo de incentivada. (...) Porque esse dinheiro (...) quem administra é a Prefeitura. A Citágua não (...) se envolveu. (...) E aí a coisa começou a chegar nos lugares.*

Consolidada a concessão dos serviços para uma empresa privada e superadas as resistências localizadas por parte dos trabalhadores insatisfeitos com a mudança, o poder público municipal, com apoio da Câmara de Vereadores, tratou de criar os mecanismos necessários à boa gestão do saneamento.

### **5.3 A Política Municipal de Saneamento**

Os primeiros instrumentos jurídicos e institucionais criados após a privatização dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Cachoeiro de Itapemirim foram estabelecidos com a promulgação, em 14 de julho de 1999, da Lei Municipal nº. 4.797, que dispunha sobre a Política Municipal de Saneamento, as formas de participação dos usuários, a qualidade dos serviços prestados, a questão tarifária e o Sistema Municipal de Saneamento, composto por um órgão executivo, outro colegiado e um último de regulação (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a).

*AGR – Cachoeiro há mais de 10 já tem (...) uma Política Municipal de Saneamento. Cê pode procurar no Brasil todo. (...) E considerando os grandes centros, tá? (...) Você não vai achar 10% que tenha isso.*

*EPC – Hoje Cachoeiro pode ser considerada uma das cidades que (...) no setor de saneamento... que tem um avanço muito maior de que praticamente todas cidades no País. É... os números hoje que a gente já alcançou diferem muito dos números que a gente vê atualmente em outras cidades no Brasil.*

*AGR – Quando você tem uma Política Municipal de Saneamento definida, (...) isso é uma locomotiva que vai puxando.*

Embora reconhecessem a importância deste instrumento para o planejamento, gestão, controle e fiscalização do saneamento em Cachoeiro de Itapemirim, os atores questionados mostraram grande desconhecimento a respeito dos termos da referida Lei e dos mecanismos previstos, embora dificilmente admitissem isso.

*CSN – Não conheço a Lei, mas tem. Tem a Lei, mas eu não conheço não.*

Além disso, alguns pontos previstos na legislação simplesmente não saíram do papel, como no caso da divisão de responsabilidades entre as diversas instâncias de governo e as instituições municipais ligadas ao saneamento. A indefinição e os conflitos de poder gerados colocaram em dúvida a própria efetividade da Política instituída, uma vez que os usuários, em muitos casos, não conseguem ser atendidos.

*CMS – Quando se define uma política, diz quem vai fazer o que e quando vai fazer. E nós não temos essa política definida. Quando (...) o munícipe liga para a Citágua, a Citágua diz que aquele trabalho ali não é de sua pertinência. Aí liga pro Município e o Município diz que é da Citágua. Então fica aquele jogo de empurra, né? E a comunidade pobre que fica sempre da mesma forma. Então o que precisa é elaborar projetos e atender...*

Esta situação fica mais evidente quando o assunto é o saneamento rural, uma vez que as áreas mais afastadas da sede e dos distritos do Município ficaram à margem dos contratos e dos planos estabelecidos. Neste caso, literalmente não existe uma Política consolidada para garantir o acesso universal a serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de qualidade a todos os moradores, independentemente da região em que vivem.

*AGR – No interior, tem que estabelecer uma política de atendimento, tá? (...) As comunidades interioranas tão (...) desassistidas pelo governo, seja o municipal, o estadual, o federal. (...) Realmente é o ponto vazio do sistema.*

As causas para os problemas encontrados talvez estejam ligadas à forma como o documento foi elaborado por técnicos e legisladores, sem a devida discussão com a sociedade. Segundo o que foi apurado, o texto da Lei nº. 4.797/99 não foi previamente debatido e referendado pela população.

*CMS – Há necessidade de (...) discutir a Política de Saneamento (...) voltada e de forma que atenda à sociedade de um modo geral, mas incluindo (...) as associações de moradores, incluindo as empresas do Município, incluindo os atores afins (...). Porque a gente (...) não vê, o Município não tem uma Política de Saneamento definida, né? (...) O que tem é uma coisa muito assim superficial (...) Diversos mecanismos, diversas ações que poderiam ser ampliadas (...) não tão sendo feitas. Então eu acho que a Política Pública (...) tá restrita, nessa amplitude que poderia ser melhorada...*

*P6G3 – E incluir todo mundo. Não só os (...) presidentes de associação. Todo mundo. Os empresários e as pessoas envolvidas, né?*

*P9G3 – Nós queremos abertura. (...) Falta o que? (...) Novidade pra motivar a população pra vir participar. (...) Mostrar pra população como é que funciona.*

*CMS – Agora, de fato, (...) só vir simplesmente (...) debater não é... (...) O satisfatório seria que os projetos de saneamento, que a Política de Saneamento fosse debatida e referendada.*

Contraditoriamente, o documento que norteia as ações e programas voltados para o saneamento do Município, com impactos diretos ao meio ambiente, à saúde e à qualidade de vida de toda a população, foi aprovado sem o consentimento da parte mais interessada nas decisões: o povo. Ainda assim ele previu, mesmo que de forma tardia, alguns mecanismos de participação e controle social.

#### **5.4 Informação, Participação Popular e Controle Social**

Consolidada a privatização, a Lei Municipal 4.797/99 assegurou o direito de participação de todos os usuários nos processos de elaboração de políticas, definição de instrumentos para a outorga, concessão e permissão dos serviços, bem como no acompanhamento das atividades de regulação, fiscalização e controle, através de audiências públicas, do Conselho Municipal de Saneamento e de outros possíveis canais que garantissem o acesso e a discussão sobre o tema (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a).

A importância da participação popular e do controle social no saneamento foi reconhecida por lideranças comunitárias, governantes e gestores de Cachoeiro de Itapemirim, que destacaram o poder da sociedade para reclamar dos problemas e fazer valer seu direito de receber um serviço de qualidade.

*SMA – É claro que quando você tem uma estrutura de um município onde você possa desenvolver essa interação com a comunidade (...) você tem um resultado mais satisfatório, tá?*

*AGR – O controle social é um fator (...) muito importante no crescimento, nos avanços dos serviços de saneamento. (...) Então como que ela [ a sociedade] pode fazer isso? Reclamando seus direitos, participando, (...) dando sugestões, cobrando os resultados, né?*

*P10G3 – Eu acho que o pessoal, eles tem que participar. (...) É interesse do povo fazer fiscalizar.*

*P5G2 – Porque, poxa, quem faz a nossa sociedade é nós. E já nós somos esquecidos um pouco nesse bairro. E como cidadão nós somos esquecidos. (...) Então nós temos que fazer a nossa parte também.*

*CSN – Se eles participassem mais, Cachoeiro seria melhor.*

*PIG4 – Eu concordo plenamente com todos vocês: se a gente cobrasse mais... soubesse em quem votar e depois de votar cobrasse de quem foi eleito, eu acho que a situação tava melhor.*

Entretanto, a participação popular é ainda muito reduzida no Município. Se não foi chamada a participar durante o processo de privatização, a sociedade também não se fez ouvir depois. Entre outros motivos, pode-se mencionar o comodismo, a passividade diante dos problemas, a descrença na capacidade de o poder público atender as demandas apresentadas e ainda a falta de interesse em tomar parte nas decisões e nos rumo do saneamento.

*P4G3 – Se você marcar uma reunião (...) é capaz de não ir esse número que tá aqui.*

*CSN – A população de Cachoeiro, eles reclamam muito e participam pouco mesmo.*

*P8G1 – A população só sabe reclamar. Na hora de comparecer, não comparece.*

*P5G2 – A verdade tem que ser dita: são um pouco relaxados.*

*CSN – Se tiver um melhor atendimento as pessoas participam. (...) Hoje a população só vai quanto tem vantagem pra eles.*

*AGR – Eu não sei se... se é os afazeres do dia a dia ou já é a descrença com o sistema. A gente vê tanta coisa errada nesse País que as pessoas vão “ah não adianta reclamar”.*

*P3G4 – O povo ainda não aprendeu. Não existe na nossa região nenhum movimento popular. É muito difícil ter (...) um protesto, uma caminhada, um movimento com uns gatinhos pingados. (...) Apesar de ser uma cidade grande, (...) ela ainda [se] comporta como uma cidade de pessoas simples, humildes, que não brigam, que não mordem. Que se acomodam.*

Para participar ativamente, Schweizer (2000) defende que a população precisa se organizar. Mas a sociedade em Cachoeiro não tem coordenação e articulação para se fazer representar. As lideranças dos bairros não conseguem mobilizar os usuários para discutir o saneamento e as associações de moradores não têm o respaldo necessário para atuar como intermediárias entre a comunidade, as instituições públicas e a Concessionária dos serviços.

*AGR – Na verdade, esse papel tem que ser assumido pela sociedade civil organizada, né?*

*FAM – [O papel das associações de moradores] é levar informação e conversar e lutar.*

*P3G4 – Eu respeito a Associação dos Moradores, dou todo o crédito, porque é uma entidade (...) credenciada pra isso. (...) A Associação dos Moradores com a nossa voz tem muito mais força.*

*P4G4 – A Associação dos Moradores, ela tem um grande poder junto à Prefeitura. (...) Mas pra gente fazer uma reunião... difícil o povo participar realmente.*

*P4G3 – O povo não tem aquele interesse na Associação. (...) O povo acha que uma associação de moradores é um grupo que forma. Não; é uma comunidade que forma uma associação de moradores.*

*P7G3 – A Associação de Moradores, ela é um ponto de referência de qualquer comunidade, tá? (...) Mas o pessoal não vem na reunião. (...) Decidem entre 4 paredes: precisa disso, precisa daquilo... mas nunca resolve.*

*P6G4 – A gente precisa mais é de ter alguém pra liderar isso aí. É muito difícil alguém meter a cara na reta, né? Por isso que a pessoa cruza os braços.*

Diante do enfraquecimento das associações de moradores, os cidadãos interessados não conseguem participar isoladamente. Isso porque são muitos aqueles que desconhecem os canais formalmente instituídos pela Prefeitura, através da Lei Municipal n.º. 4.797/99, ou mesmo pela Concessionária. Falta informação e, como consequência dessa alienação, os usuários abrem mão de seus direitos e responsabilidades, assim como descrito por Castro e Lacabana (2005).

*CSN – Às vezes a gente não participa por falta de informação. Se a gente fosse informado, a gente claro que participava.*

*SMA – Quando você tem pessoas desinformadas, quanto mais distante do profissionalismo, mais a população vai paga, mais a população recebe isso como um impacto (...) de uma gestão que não vai avançar muito.*

*CSN – Muitas pessoas deixam de participar por falta de informação. (...) É difícil pro cê informar 204 mil que é a população de Cachoeiro. (...) Ainda precisa de melhorar muito, conscientizar muito.*

*AGR – Então a população tem que aprender a cobrar seus direitos e efetivamente fazer essa cobrança.*

#### **5.41 O Conselho Municipal de Saneamento**

O Conselho Municipal de Saneamento – COMUSA, órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo e normativo do Sistema Municipal de Saneamento, foi regulamentado no texto da Lei Municipal n.º. 4.797/99. Suas reuniões ordinárias foram previstas para acontecer a cada três meses, sob a presidência do Prefeito Municipal ou, na sua ausência, do Secretário Municipal de Meio Ambiente. Entre outras atribuições, foi encarregado de formular, acompanhar e avaliar a implementação de políticas públicas, bem como definir padrões, critérios e diretrizes a serem seguidos pela Agência Reguladora, pelo poder público e pelas prestadoras dos serviços (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a).

*FAM – O único meio que nós temos de gerir, (...) de estar dentro da (...) Citágua, é por intermédio desse Conselho. Então tudo isso é apresentado no Conselho.*

Entretanto, na prática, o Conselho sempre se reuniu em intervalos de seis a doze meses e atuou prioritária e basicamente na discussão e definição dos reajustes tarifários, a partir da análise da planilha de custos e da prestação de contas apresentadas pela Concessionária, bem como dos valores cobrados pela Companhia Estadual nos municípios vizinhos.

*CSN – Só sentamos pra falar em aumento. (...) Só trata de aumento de água e às vezes algum problema que tá tendo em alguma comunidade.*

*PMC – O Conselho que existe é um Conselho Tarifário.*

*SMA – Basicamente de discutir as tarifas... discutir, vamos dizer (...) os orçamentos que eram dados.*

*STS – Antigamente se reunia só (...) quando tinha o aumento da tarifa, o aumento da água. Agora eu não sei agora como que (...) vai ficar com esse novo Prefeito. Segundo ele, não vai ser só uma reunião, igual no mandato passado. (...) Vão ter outras reuniões também.*

Na sua composição, os 17 membros foram assim divididos: sete representantes de diversas áreas da Prefeitura; um representante do Órgão Regulador; um representante da Câmara Municipal; um representante do Procon Municipal; um representante da Associação Comercial e Industrial; um representante da Câmara dos Dirigentes Lojistas; dois representantes das associações de moradores dos bairros; um representante da Concessionária; um representante de entidade ambientalista; um representante dos trabalhadores em saneamento (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a).

De acordo com a lista apresentada, não há uma paridade na composição do Conselho entre os representantes da sociedade civil e do poder público. A grande maioria dos Conselheiros defende os interesses da Prefeitura, uma vez que são escolhidos e nomeados diretamente pelo Prefeito, além de representarem algum órgão governamental.

*FAM – Não é paritário.*

*CSN – Normalmente, a Secretaria de Saúde tem um representante dela no (...) movimento. A Secretaria de Meio Ambiente tem um que faz parte do Conselho. A Secretaria de Ação Social tem um que faz parte do Conselho. E são todos empregados do Município. (...) A maioria do Conselho, ela trabalha no Município, ela faz parte do governo.*

Os representantes do poder público têm maior flexibilidade para participar de reuniões no período diurno, em horário comercial, o que, em geral, não acontece com os representantes da sociedade civil organizada, uma vez que estes têm outros empregos e participam do COMUSA como voluntários.

*CSN – Nós somos representantes da população. Nós somos voluntários. Normalmente eles marcam uma reunião num horário que a gente tá trabalhando. (...) Aí a gente deixa de ir. (...) Aí quem é (...) do poder público tá nessa reunião. E eles tomam a decisão deles e não passam um relatório pra gente...*

*FAM – Nós participamos sim quando... Sempre que podemos. Porque é um hábito que se tem em Cachoeiro dessas reuniões serem feitas (...) durante o dia, pela manhã ou à tarde. E a gente como é funcionário, a gente tem que (...) ter um trabalho voluntário por um curto período. Então...*

*CSN – A maior parte desse Conselho é da parte do governo. (...) Eles não trabalham voluntário.*

Vencido o problema do horário, alguns dos Conselheiros que se fazem presentes nas reuniões mostram-se pouco preparados para representar a população, embora tenham sido eleitos para tal. Apesar de serem lideranças locais muito atuantes junto às comunidades e terem ciência dos principais problemas enfrentados cotidianamente, não conhecem a fundo o setor de saneamento e suas particularidades.

*SMA – Eu vejo que a gente tem que cobrar mais os atores, as lideranças comunitárias. Elas precisam de se informar mais nessas questões pra que esse Conselho realmente se efetive, né? (...) Muita coisa tem que ser esclarecida, muita coisa tem que ser debatida.*

*CMS – O Conselheiro, sem ele ter noção, capacitação de (...) participação e controle e fiscalização mesmo, no Conselho ele não vai ter noção do que é ser Conselheiro. Ele vai tá ali voando, sem saber o que ele tem que fazer.*

*FAM – Às vezes deixam passar muita coisa (...) por falta de informação. (...) É... falta qualidade.*

*SMA – Eu vejo que a falta de informação, principalmente da (...) questão legal, é muito grande. O próprio Conselho em si, (...) as atribuições de cada um, o papel de cada um, (...) ainda tem que ser mais determinado, mais esclarecido, mais orientado, tá? E isso faz com que (...) quem hoje tá fazendo a gestão fique mais à vontade. (...) Ele tá lidando com uma liderança que às vezes não tem conhecimento profundo do verdadeiro papel, da verdadeira ação que deve.*

*P5G2 – Enquanto não tiver (...) uma pessoa capacitada pra isso, não adianta nada.*

*P6G3 – Então o que poderia ser feito é capacitar essas pessoas. Nas associações de (...) moradores, as eleições são feitas mais ou menos no mesmo período. Então poderia até partir da própria Prefeitura essa capacitação. (...) Porque a pessoa tem boa vontade, mas às vezes (...) não sabe nem como...*

Outro problema é que as reuniões não são abertas ao público e por isso aqueles cidadãos interessados não podem assistir aos debates e participar efetivamente das decisões que lhes afetam diretamente. A demanda precisa necessariamente ser apresentada a um Conselheiro, que se encarrega ou não de adicionar o tema à pauta de discussões.

*CSN – [A reunião do Conselho] Não é aberta à população não. Nunca foi aberta à população. (...) Participa só o Conselho. (...) Eles convocam (...) o Conselho. Eles pedem ao Conselho pra levar algumas pessoas. Mas tem que ser aberto ao público.*

Diante de tantas dificuldades, alguns representantes dos usuários e da própria Prefeitura começam a se organizar para propor modificações na composição e na dinâmica de funcionamento do

COMUSA, de modo a aumentar a representatividade da população entre os Conselheiros e possibilitar a presença da sociedade durante os debates.

*FAM – Esse novo governo está tentando consertar essa situação, que é uma situação que vem anterior, do mandato anterior... que vem... é... desse período de eleição dos Conselhos, entendeu?*

*CSN – Nós estamos buscando... (...) Tentando mudar esse Conselho aí. (...) Quem tem que (...) fazer parte disso aí é a sociedade civil, o povo organizado, associação de moradores... tem que tá tudo nisso daí. (...) Poderia funcionar de uma maneira melhor se pudesse (...) colocar mais pessoas, né? (...) Que fossem pessoas que mexem com a população carente.*

*FAM – É... pra poder ajudar a gerir, ver suas opiniões (...). Levar o que o povo está sentindo para dentro desses Conselhos pra poder chegar até o governo. E nós temos em Cachoeiro um Conselho de Saneamento que (...) está andando muito lento. Mas ele está tentando mobilizar.*

#### **5.42 As Audiências Públicas**

A realização de audiências públicas periódicas também foi prevista pela Lei Municipal nº. 4.797/99 (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a). Entretanto, os encontros contam com a participação de um número muito reduzido de cidadãos. Nas listas de presença observam-se sempre as mesmas assinaturas. Os interessados são na maioria comerciantes ou representantes das indústrias locais, cujo comparecimento foi justificado por alguma questão específica na pauta de discussões. Os usuários dos serviços e a população em geral raramente saem de casa para debater o saneamento no Município de forma mais ampla.

*CMS – Quase ninguém [participa]. (...) A participação é muito isolada.*

*AGR – Por incrível que pareça quem mais participa são os empresários.*

*P9G3 – É pouco o nível de participação, aonde se faz um debate aberto e de prioridades, né? (...) Não tem uma participação que merecia.*

Muitos não se sentem motivados para acompanhar as prestações de contas relativas a ações sobre as quais eles não tiveram poder algum de decisão, uma vez que os projetos frequentemente chegam prontos e não há prazo suficiente para que as sugestões e idéias sejam incorporadas. Como não foram consultados durante a elaboração das políticas e programas, não querem referendar os resultados alcançados posteriormente.

*P9G3 – Eu vou dizer por mim: eles não conseguem (...) motivar as pessoas para ir.*

*CMS – Você levar pra prestar conta uma coisa que você não debateu e não discutiu com a sociedade, fica difícil mobilizar. (...) Você chega com uma coisa já pronta. E chega também com o prazo esgotado. (...)*



*Cê só discute se você der um tempo. (...) Porque mesmo se você for a uma discussão dessa e apresentar sugestão, não tem mais tempo hábil pra fazer as mudanças.*

O baixo quórum das audiências foi justificado por alguns atores, que relacionaram o problema à falta de comunicação por parte dos organizadores. Ainda que os encontros sejam anunciados na mídia, poucos têm ciência da sua realização. As associações de moradores frequentemente seriam aliadas do processo.

*P7G2 – Não participa porque ninguém fala nada.*

*P1G1 – Porque a gente nem sabe que tem essas reuniões. Nem sabe o quê que acontece.*

*CMS – Olha, eu acho que é mais falta de (...) publicidade, falta de convidar, (...) de abrir um debate, né?*

*EPC – Teve alguns anos que a gente identificou que (...) não divulgava muito.*

*P3G4 – Se a Associação de Moradores não é convidada, muito menos o povo. Porque o povo é convidado através da Associação.*

Quando questionadas sobre os motivos da suposta precariedade na divulgação dos encontros, as lideranças afirmaram que o poder público não teria interesse em ser fiscalizado e cobrado pela população, dificultando o acesso dos cidadãos aos canais formais de informação, participação e controle.

*P7G4 – Eu acho que um pouco é falta de informação de quem promove, porque (...) não existe, na realidade, interesse de que a comunidade participe.*

*P4G3 – Eles têm medo até de divulgar. Porque eles têm medo de serem cobrados.*

*P9G3 – Falta (...) demonstrar que realmente quer a presença do cidadão lá.*

Entretanto, há quem defenda que a divulgação é bem feita e não se restringe à mídia convencional impressa, mas inclui convocações no rádio e televisão, bem como cartazes expostos na rua e ofícios encaminhados a entidades locais representantes da sociedade civil e à Câmara de Vereadores.

*CMV – Bom, quem não acompanha é porque não quer. Porque... dá nos jornais.*

*AGR – É muito bem divulgado. (...) Cê faz uma audiência pública, fica um mês fazendo chamada, né? (...) Você vai fazer uma audiência pública aqui, você coloca nos rádios, jornal, TV, todos os veículos de comunicação social. Faz uma comunicação formal a cada presidente de associação de bairro, a cada (...) diretor de sociedade civil, Rotary, Lions, Maçonaria, Pastoral Ecológica... e o pessoal não participa. (...) Vou dar um exemplo: Câmara de Vereadores... Bastava (...) comunicar e convidar institucionalmente a Câmara de Vereadores. (...) Eu fazia diferente. (...) Eu convidava individualmente (...) todos os vereadores (...) Umás duas reuniões, apareceram uns vereadores.*

*P3G1 – A gente comunica, comunica e tem sempre aquela pessoa que não vem. Não dá importância àquilo que você faz. A gente cola cartaz nos pontos de ônibus, vão lá e rasgam.*

*EPC – Até nas contas de água colocava. Mandava colocar até pra contribuir (...) na forma de divulgação, né? Mas ninguém ainda consegue [saber] o porquê de não ter uma participação mais efetiva nas audiências.*

Mesmo sendo convidadas nominalmente com certa antecedência, as lideranças às vezes não cumprem bem o seu papel, pois além de não comparecem às audiências, não informam aos seus representados sobre a realização das mesmas. Sentem-se desmotivadas pelo histórico de baixa participação popular e contribuem para que a situação se perpetue.

*P9G2 – Envolve diretamente o Presidente do Bairro. (...) Aí no caso cabe a quem estiver na presidência reunir (...) a comunidade para repassar.*

*P7G2 – Quando a nossa Presidente era atuante mesmo, a gente recorria a ela.*

*P0G1 – Eu não fui em várias reuniões que eu fui chamada. Eu não fui porque eu não quis ir. Tava muito cansada pra poder chegar tarde. (...) Eu não convido eles porque eu não quero passar vergonha amanhã ou depois... com uma comunidade desse tamanho, marcar uma reunião quando vem explicar alguma coisa, vem 5-6 pessoas nessa reunião. (...) O pessoal também não ajuda, a comunidade não ajuda.*

*P5G2 – A pessoa pra ficar na frente tem que ter disposição.*

Esta situação revela que não basta convidar a sociedade organizada e fazer a ampla divulgação dos encontros junto às lideranças. É preciso explicar à população os motivos das reuniões para que a comunidade se reconheça como parte do processo de fiscalização e controle do saneamento, motivando-se para participar e debater.

*P9G3 – Aqui faz [a divulgação das audiências] de um modo geral. As chamadas são feitas pela televisão (...) e acabam sendo muito frias.*

*P8G3 – Talvez a propaganda (...) não foi feita da melhor forma. (...) Não adianta cê colocar só na TV.*

*PIG3 – Pra você vir numa reunião, você tem que convidar e explicar o assunto que vai ser tratado. E não adianta cê avisar (...) com não sei quanta antecedência não, gente. (...) A gente tem que passar o quê que vocês vão tratar, o quê que vai acontecer... se interessa pro povo.*

A necessidade de uma aproximação maior com a população de Cachoeiro de Itapemirim é reconhecida por governantes e gestores do saneamento no Município, que propõem a realização de ações educativas e programas que integrem o poder público, a Concessionária e os usuários dos serviços.

*AGR – Acho que tem que (...) começar a fazer um trabalho de aproximação com a população, no sentido de criar (...) um clima de participação, (...) fazendo palestra (...) nas faculdades, nas escolas de educação básica e infantil. Nós temos já um programa (...) que pretende abranger todos os alunos da rede básica de ensino do Município. Começar a (...) fazer a cabeça da criançada para ela levar essa informação para dentro de casa.*

*FAM – Olha, é questão de se conversar com (...) a sociedade, com os líderes. E levar para a liderança (...) esse problema da participação (...) nessas audiências, porque, na verdade, (...) com a participação desses líderes talvez consegue (...) mudar o rumo.*

### **5.43 Outros Canais**

Para reduzir as distâncias entre a população, governantes e gestores, Guiducci (1980), Cunha e Granado (2008) afirmam que é preciso criar e fortalecer canais de informação, participação e controle social, de modo que todos se sintam motivados e estimulados para discutir os problemas cotidianos e propor novas soluções. Algumas ações nesse sentido foram implementadas em Cachoeiro de Itapemirim, focadas nos usuários dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Com este objetivo e visando ainda consolidar a sua imagem institucional, logo após sacramentada a concessão, a nova Empresa passou a ter constante presença na mídia, através de campanhas publicitárias que reforçavam os investimentos realizados para a regularização e expansão dos serviços, antes tão precários e contestados pela população.

*EPC – Aí começou a Empresa a se comunicar com a sociedade. E aí começou a mostrar a cara da Empresa: ao que veio, qual o objetivo.*

*P7G3 – Através da mídia.*

*CMS – A Citágua, na verdade, ela tem (...) uma propaganda na televisão, (...) que fala muito do (...) que ela tá fazendo.*

*STS – Pra o cliente ficar ciente do que está acontecendo. (...) Então é todo orientado via rádio, via televisão.*

Iniciaram também um trabalho de educação ambiental voltado, sobretudo, para as crianças e segmentos da sociedade compostos por formadores de opinião, que foram convidados a visitar as instalações da Concessionária para acompanhar de perto os trabalhos realizados e as melhorias alcançadas na qualidade dos serviços prestados.

*EPC – Implantamos um programa de educação ambiental. (...) Nós montamos um auditório do lado da estação de esgoto, onde já (...) tava iniciando as obras. (...) E então ali a gente reuniu vários segmentos.*

*(...) As comunidades, elas foram atingidas por setores. (...) Porque nós dividimos a Cidade por cinco setores.*

*STS – Fez um trabalho (...) com as crianças, (...) demonstrando qual é a importância da água, de economizar, (...) não desperdiçar, (...) a importância do tratamento do esgoto, apresentando a estação de tratamento. (...) Porque as crianças (...) também passam essas informações pros pais, né?*

*EPC - A gente não pode dizer que atingiu 100% da população. (...) Mas os segmentos que a gente considera como formadores de opiniões... (...) Eu tenho um número pra te dar: 40 mil pessoas (...) a gente já trouxe aqui. Porque esse trabalho continua, (...) não parou ainda. (...) O trabalho continua.*

Mais um canal estabelecido e bastante utilizado ainda hoje é o envio de boletins periódicos, principalmente sobre a qualidade da água fornecida, conforme determinado por lei. Avisos sobre os reajustes tarifários e outras informações, como dicas de economia, também são encaminhados às residências dos usuários, junto com o talão para o pagamento mensal pelo uso dos serviços.

*P4G1 – Vem um panfleto explicando.*

*P7G2 – Inclusive (...) vem na própria conta.*

*P5G4 – Eles informam de tempo em tempo com uma cartinha dizendo (...) as qualidades da água.*

*P8G3 – Eles mandam... essa semana mesmo veio... eles sempre mandam junto com o (...) talão.*

*P4G4 – Mas eu percebi uma coisa: que sempre quando há um aumento na água vem uma cartinha.*

Outra estratégia adotada no início pela Empresa foi a realização de eventos e encontros em diferentes pontos da Cidade, com a presença de pequenos grupos de lideranças comunitárias e representantes de diversos segmentos. O número de interessados, todavia, era sempre muito reduzido.

*EPC – Começamos a promover eventos periódicos em vários segmentos: empresários, professores, entidades de classes e também presidentes de associação. Só que a gente não conseguia reunir os presidentes de associação. (...) Eu me lembro que eu marcava várias reuniões. (...) Na época eram tipo 45 mais ou menos. Apareciam cinco, seis. Mas a gente fazia assim mesmo. Entendeu?*

*P4G2 – Eles vinham no bairro. Antigamente eles vinham, né? Tinha reuniões...*

*P4G2 – Várias vezes veio o pessoal da Prefeitura, veio o pessoal da Citágua... (...) Uma vez por mês tinha uma reunião (...) pra poder falar o quê que tava acontecendo no bairro.*

Diante do desinteresse dos presidentes das associações de moradores do Município, que não compareciam nos encontros agendados em seus bairros, a Empresa continuou insistindo e passou a convidar as lideranças para reuniões formais em sua sede, quando estas poderiam expor as dúvidas e necessidades de suas comunidades.

*EPC – Então nossa relação foi de procurar mesmo. (...) Como não deu certo esse negócio de promover um encontro, um evento, (...) começamos a formalizar reuniões na Empresa. Não num (...) auditório como se fosse um evento, mas reuniões pra discutir os problema da comunidade. Aí mudamos o formato. (...) Eles vinham aqui... (...) a gente discutia. (...) Havia uma pauta. (...) Eles apresentavam as suas dificuldades.*

Com o passar do tempo, a relação com as associações de moradores foi sendo estreitada e as reuniões ficaram mais esporádicas e menos formais. Quando há novas demandas ou problemas por parte de alguma comunidade, os líderes podem acionar diretamente a direção da Empresa, que os encaminha para a gerência responsável.

*EPC – A gente enxergou também que não era necessário (...) fazer reuniões (...) tão freqüentes. E deixamos claro pra eles que (...) nós gostaríamos de manter uma relação próxima, que (...) não precisava (...) dessas formalidades mais. (...) A relação aí com os presidentes de associação começou a ser natural, rotina. (...) Faz pauta de reunião, eles me procuram, eu (...) operacionalizo as reuniões. Às vezes eles vão direto pro gerente operacional.*

Mas o trabalho de aproximação não se restringiu aos presidentes das associações. A Concessionária começou, então, a recrutar usuários que haviam feito o registro de alguma reclamação, para a realização de dinâmicas coletivas, semelhantes ao que acontece nos grupos focais. A intenção era colher críticas e sugestões junto à população.

*EPC – A gente chama Conversa Amiga com o Cliente. Aí esses clientes nós selecionamos no SAC, que é o Serviço de Atendimento ao Cliente. Aí nós preferimos até pegar pessoas que não (...) solicitaram um serviço, mas que reclamaram por alguma razão. (...) Eu realizo aí 6 ou 7 grupos no ano... de 12 pessoas. (...) Eu tenho um mediador, que tem formação (...) de Cientista Social, né? (...) E ali a gente ouve sugestões. (...) Quando elas podem ser aplicadas, eles ficam sabendo que foram aceitas as sugestões que eles deram. Então nós temos esse trabalho que eu considero, assim, de formiguinha. Mas é o que dá consistência na relação e consolida a relação.*

Entretanto, o número de reuniões é ainda muito pequeno, devido à complexidade para análise dos dados gerados. Por isso, os atendimentos por telefone, internet e nos balcões da Companhia acabaram se firmando como os principais meios de contato entre as partes. Mas a pouca receptividade e a demora para a resolução dos problemas, por parte da Empresa, é motivo de muita insatisfação.

*SMA – É mais (...) 0800... é balcão de atendimento. (...) A população (...) tem que procurar o serviço. (...) É... a visão ainda (...) mercadológica que se estabeleceu no critério de gestão desse serviço. (...) O critério em relação à comunidade eu vejo que tá muito assim de uma prestação de serviço, (...) de um balcão: eu paguei, eu levei, tá?*

*CMS - Olha, tem internet, mas é (...) pouca gente...*

*CSN - Eles têm um “disque” aí...*

*P7G3 - Todas as vezes que eu fui fazer reclamação, eu fui direto na Citágua.*

*P8G1 - Chega lá, pega uma senha... aí tem a atendente. A gente passa a informação e ela diz que vai analisar. Aí fica nessa análise aí.*

*P4G1 - Embromation. Eles embromam a gente.*

*P4G2 - [Eles atendem] Muito mal. Eles sempre tão com a razão. (...) Eles não querem saber a sua opinião não. Eles sabem de tudo.*

*P5G3 - Fui lá fazer uma reclamação e não gostei do tratamento. Achei uma ignorância muito grande.*

Apesar dos problemas enfrentados para serem bem atendidos pela Empresa, a grande maioria dos usuários desconhece outros canais de informação, reclamação e participação formalmente instituídos para fazer valer seus direitos. Aqueles que os conhecem, admitiram que não os procuram.

*FAM - Olha, que eu saiba, não [existem outros canais de participação].*

*P7G2 - Às vezes a gente nós somos os últimos a saber.*

*P4G2 - Eu nunca sei de nada que se passa aqui.*

*P6G3 - Eu acredito que até tenha, né? Só que a gente acaba se acomodando e não procurando. É isso.*

Um momento importante de reivindicação seria durante os encontros do Orçamento Participativo. Segundo as lideranças, durante as reuniões, os problemas relacionados ao saneamento são sempre colocados e debatidos, mas as ações solicitadas ficam na promessa por parte dos governantes. Muitos justificam o abandono por não terem condições financeiras de pagar os impostos municipais.

*P4G1 - Eu só sei que tem o orçamento designado pra cada bairro. (...) Aí eles vêm ver qual é a prioridade do bairro. Então essa situação do (...) esgoto a céu aberto nós colocamos já várias vezes, sempre que vem alguém da Prefeitura. (...) Mas até agora nada.*

*P9G1 - É porque esse (...) orçamento é feito com o dinheiro (...) do imposto do bairro. (...) Então se o bairro paga imposto predial, aquele dinheiro vai pro orçamento pra fazer as melhorias no bairro. (...) Então [quando] não paga não tem direito.*

*P0G1 - O bairro aqui vive de sobras.*

Descrentes com o poder público e em alguns casos com a Concessionária, a população recorre então à imprensa para se fazer ouvir. São frequentes as denúncias em programas de televisão,

rádios e jornais. Depois da exposição dos casos na mídia, algumas queixas são solucionadas, mas a maioria permanece sem qualquer resposta.

*P4G4 – Se não está bom, vamos reclamar, vamos pra rádio, vamos pra televisão.*

*FAM – Aqui se usa muito (...) o rádio, a imprensa em geral.*

*CMS – Se você assistir o jornal da Cidade, (...) quase todo dia sai essa questão de saneamento.*

*P2G2 – Todos os dias tem reclamação. Mas não tomam providência.*

*P6G2 – Sabe o que é isso? É o desespero do (...) morador. Porque se tem um esgoto vazando dentro da sua casa, se você não apela de tudo quanto é jeito, tem vez que tem que ir pra TV. É o único jeito que tem de chegar até (...) eles.*

Os usuários reclamam que os canais estabelecidos pela Empresa transmitem informações e recebem reivindicações dos usuários, mas, excluindo-se os encontros com as lideranças, não existe um meio através do qual a população pode participar diretamente dos debates sobre as ações e programas que a Concessionária pretende implantar.

*CMS – Pra ser sincero eu me sinto como o restante da comunidade: lesado. (...) A Citágua deveria mostrar no rádio, na televisão, não a propaganda dizendo que ela fez e tá fazendo e vai fazer muito mais. Ela deveria fazer uma propaganda convidando a população pra participar daquilo que ela pretende fazer. (...) Portanto, eu acho que a (...) Câmara Municipal falha muito com relação a isso. Deveria estar tentando mudar alguma coisa pra que a Concessionária pudesse criar um canal de debate com a sociedade, pra discutir os projetos elaborados por ela.*

Uma alternativa levantada junto aos atores ligados ao saneamento para fortalecer ainda mais a posição da população seria o fomento à criação de associações de usuários, de modo que estes tivessem voz ativa junto ao poder público e à Concessionária, sobretudo nos momentos de planejamento e decisão.

*AGR – Em alguns estados aí já estão se criando associação dos usuários do sistema de saneamento básico. (...) É muito importante que isso seja fomentado. É mais um canal.*

Outra ação importante refere-se à criação e fortalecimento das agências reguladoras, que fazem a interlocução, intermediação e moderação dos conflitos entre a Empresa prestadora dos serviços, a Prefeitura Municipal e os cidadãos, de modo que os interesses e direitos destes últimos sejam sempre respeitados.

## 5.5 A Regulação

A Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim – Agersa foi criada através de um instrumento específico, a Lei Municipal nº. 4.798 de 14 de julho de 1999, conforme previsto na Lei nº. 4.797/99. Mais tarde, por meio da Lei nº. 5.807 de 29 de dezembro de 2005, tornou-se multisetorial e passou a ser denominada como Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim, ficando responsável por todos os serviços concedidos, permitidos, autorizados e/ou operados diretamente pelo poder público municipal (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a; 1999b; 2005).

*PMC – Foi a primeira do Brasil e (...) serviu de modelo (...). Essa Companhia foi rigorosamente instalada e instituída para fiscalizar todos os serviços.*

*P12G1 – A Agersa (...) é um órgão da Prefeitura pra fiscalizar e ver se tá bom. Se tá atendendo bem a comunidade.*

*CSN – A [função da] Agersa é regular, é fiscalizar. O papel da Agersa é fiscalizar.*

Ainda hoje é freqüentemente associada pela população em geral e por diferentes atores à regulação, controle e fiscalização apenas do saneamento no Município, sobretudo dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário concedidos no ano de 1998, conforme processo descrito anteriormente.

*P12G1 – Agersa é que fiscaliza (...) se tem um tratamento bom da água.*

*P7G3 – Ela é reguladora, tá, do (...) sistema de água.*

*PMC – A Agersa é um organismo criado especificamente para fiscalizar os serviços da Concessionária.*

*AGR – Então a Agersa tem a função institucional de fiscalizar, regulamentar e normatizar as questões relativas ao saneamento básico em Cachoeiro de Itapemirim.*

*P9G3 – A Citágua (...) acaba sendo fiscalizada pela (...) Agência Reguladora, né? (...) E essa Agência Reguladora (...) acompanha tudo (...) que se faz e cobra também.*

Entretanto, não são poucos aqueles que ignoram o seu papel e a sua importância como mais um canal de participação e controle social à disposição de todos os usuários. Há aqueles que nunca ouviram falar na Agência. Outros a conhecem apenas pelo nome ou associam a sua função unicamente à fiscalização sobre os abusos da Concessionária com relação aos reajustes das tarifas praticadas.



*P2G3 – Conhecemos de nome.*

*P9G1 – Eu só vejo falar o nome dela. Agora...*

*P4G3 – A Agersa eu conheço... (...) É um ponto de reclamação, né? Conhecemos através...*

*P6G1 – Só mesmo pela televisão.*

*P7G4 – A Agersa deveria fiscalizar.*

*P4G1 – Então tem que ir na Agersa pra falar da rede de esgoto?*

*P8G3 – Não sei nem onde fica. Me dá o endereço. É bom a gente saber disso.*

*PIG1 – Mas a Agersa é mais pra reclamação de tarifa de água. Se (...) vem muito alta.*

Este grande desconhecimento pode estar relacionado à crítica recorrente de que a Agersa precisa ser acionada pelos usuários para então atuar junto à Concessionária. Não haveria, segundo algumas das lideranças e atores consultados, nenhuma ação ou programa para aproximar-se da comunidade.

*P9G3 – A Agersa (...) funciona praticamente no último instante, no último fórum. (...) Antes de ela tomar qualquer ação, ela sempre pedia: “Cê já foi (...) fazer a reclamação na Companhia? Então corre na Companhia. (...) E aí sim cê volta aqui”, né?*

*CSN – Você tem que procurar eles. Qualquer (...) problema que você tiver com água em Cachoeiro, (...) eles não vêm até você procurar saber o problema não. Você tem que ir até eles. (...) Pra descobrir o problema e pra ver a solução. (...) Mas tem que ficar em cima deles.*

*P7G4 – Como eu te falei, prestar eles prestam [o serviço], mas sem (...) haver aquela divulgação pra comunidade. Entendeu?*

O representante da Agência contesta estas afirmativas, pois, segundo ele, haveriam ações periódicas de atendimento à população nos bairros de origem. Também não faltaria divulgação através de informes na televisão, rádios e jornais da Cidade, bem como de outros eventos promovidos ou patrocinados por ela.

*AGR – A gente usa rádio, jornais, TV. Temos (...) uma agenda de atendimento nos bairros, (...) a “Agersa nos Bairros”. Se desloca um veículo com servidores do Órgão e vão (...) prestar esclarecimentos à população. (...) A Agersa se apresentou mais pra sociedade do que a própria Prefeitura. (...) Só que cê tem que acoplar outras ações: palestras, como eu te falei, procurar as escolas, (...) procurar as faculdades (...). Então eu não concordo.*

Mas a aplicação de recursos para a divulgação da Agersa em atividades sem ligação direta com o saneamento também acaba sendo motivo de crítica, uma vez que os objetivos propostos de conscientização e aproximação com os usuários dos serviços de abastecimento de água e

esgotamento sanitário não estariam sendo cumpridos. Além disso, haveria um certo interesse de promoção política através destas ações.

*SMA – Eu vejo a Agersa patrocinar certos eventos que eu acho que poderia estar investindo um pouco mais (...) voltada pro saneamento. De repente financiar cultura não é o papel dela. (...) Essas ações, elas têm que ser mais focadas, mais objetivas, né? E eu vejo isso [como] uma falha grande, tá? (...) Hoje eu vejo uma ação política. Tem sindicalista, tem pessoas amigas de não sei quem... Ou seja: você tem toda uma ação... é... de interferência eleitoreira no processo administrativo.*

As acusações de interferência ou de uso da máquina para fins políticos não são de todo infundadas, uma vez que embora exista autonomia financeira nas ações da Agência, devido à arrecadação por meio da taxa de outorga cobrada da Concessionária, os diretores do Órgão são indicados diretamente pelo Prefeito. Os mandatos coincidem inclusive com o período de gestão do chefe do poder executivo e, por isso, os dirigentes podem ser trocados ao final de cada processo eleitoral.

*FAM – Na Agersa são pessoas nomeadas pela Prefeitura, pessoas de confiança da Prefeitura.*

*AGR – Eu tive autonomia total. (...) Nunca sofri nenhum tipo de... Também eu não permitiria...*

*SMA – É autônomo, mas é indicada pelo Prefeito. Autônoma com cargos e com (...) um recurso forte. (...) O caixa único da Prefeitura, ele embarreira muitos desejos. (...) Então, o caixa da Agersa é um caixa autônomo. (...) Ela pode ser usada de forma... é... deturpada no processo.*

*PMC – Se não tiver o livre exercício de uma fiscalização, fica entregue ao Deus dará. (...) Porque não basta você dar a concessão, é preciso você exigir.*

As pressões políticas e os interesses econômicos existentes fazem então com que a Agência em muitas situações se posicione de forma contrária aos interesses dos cidadãos, embora seus dirigentes ressaltem a importância da sua atuação em favor da população na mediação dos conflitos entre usuários, Prefeitura e Concessionária.

*AGR – O papel da Agersa é fazer a (...) interlocução entre o poder executivo, a Prefeitura Municipal, a Concessionária e o cidadão. É gerindo as questões relativas ao Contrato de Concessão. (...) [O] interesse das empresas, da Prefeitura e do cidadão pode em determinado momento ser conflitante. Então cabe a ela agir conciliando, procurando sempre preservar no caso a parte mais frágil que é o cidadão.*

*FAM – Eu não via como um regulador das questões do saneamento. (...) Eles não atendiam como deveria ser. Esse atendimento deixava a desejar, porque eles nunca ficavam do lado da população.*

Também por motivos políticos, a Agersa acabou ocupando o papel da Secretaria de Meio Ambiente na gestão do saneamento no Município. Assim, cabe a ela muitas vezes a definição de

prioridades de investimentos por parte da Concessionária. Teixeira e Heller (2001) já ressaltavam que situações como esta de ingerência podem fazer com que outras demandas sejam priorizadas, em prejuízo aos interesses sociais. Para piorar, os recursos governamentais destinados ao saneamento são praticamente aqueles arrecadados pela Agência através da cobrança da taxa de outorga.

*SMA – Não passa recurso nenhum de saneamento na Secretaria de Meio Ambiente. (...) Olha, a gestão de fiscalização, o licenciamento da Citágua é feito pelo IEMA, Instituto Estadual de Meio Ambiente. O que a Secretaria de Meio Ambiente tem é um controle de análises (...) das características da (...) água a montante, a jusante, tá, pra ser avaliado. Quase que um relatório de monitoramento das condições. Agora o processo de gestão (...) do serviço público de saneamento... ele tá sendo feito pela Agersa. A Agência (...) é que faz a gestão do (...) serviço de saneamento do Município. (...) A Secretaria não tem autonomia nenhuma em cima disso aí.*

*CMS – Na verdade, a atuação do Município com relação ao saneamento básico, ela se dá é através da Agersa, né?*

*FAM – Então é o elo de ligação da Prefeitura com o saneamento.*

Atuando desta forma, a Agersa perde a legitimidade e a isenção para mediar os possíveis conflitos existentes entre os usuários dos serviços, a Concessionária e o poder público, pois irremediavelmente representa os interesses da Prefeitura. Compromete-se também a articulação tão necessária com as demais secretarias municipais para o planejamento e execução de políticas integradas com impacto direto ou indireto sobre o saneamento.

## **5.6 A Intersetorialidade**

A Lei Municipal nº. 4.797/99 baseou-se, entre outros fundamentos, no saneamento como um conjunto de ações intersetoriais e complementares, um serviço público essencial à proteção ambiental, à saúde pública e ao desenvolvimento. À Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável foram atribuídas as funções de coordenação, controle e execução da Política Municipal de Saneamento. A ela estaria vinculada a Agência Reguladora, embora esta última fosse submetida a regime autárquico especial (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a).

*AGR – Quem tem que pensar saneamento, quem tem que pensar ações estruturantes, não só a nível de serviço de tratamento de água, serviço de tratamento de esgoto, coleta de lixo, destinação final de lixo, poluição atmosférica? Secretaria de Meio Ambiente. (...) Claramente são atribuições do Município.*

Mas, na realidade, a Secretaria atua apenas no saneamento rural, através da construção de fossas, enquanto a coordenação das demais ações, o planejamento e a execução das intervenções ficam a cargo da Agência Reguladora e, em alguns casos, da própria Concessionária, que se baseia nas metas estabelecidas no Contrato e no seu Planejamento Estratégico.

*SMA - De R\$1 milhão e meio que era o orçamento (...) do ano passado pra Secretaria do Meio Ambiente, R\$600 mil era da desativação do Lixão, R\$350 mil era das fossas e R\$50 mil era pra manutenção interna.*

*EPC – Eu vejo (...) a Prefeitura muito mais participativa no (...) saneamento (...) através da Agersa.*

*CMS – É um papel (...) muito superficial. Deveria ser uma coisa mais ampla, né? Deveria envolver outros setores e não exclusivamente a Agersa.*

*EPC – No Contrato mesmo já tem lá um marco regulatório... assim, já tem um cronograma. (...) É a Empresa, ela tem também seu Plano Diretor, seu Planejamento Estratégico (...) definido. (...) É a Empresa que define. (...) Porque nós temos que mostrar os resultados pro poder concedente. (...) A gente apresenta (...) o que foi feito nesse período e o que vai ser feito daqui a três meses.*

A integração ficou apenas no papel. Falta diálogo entre as instituições e as diferentes esferas públicas. Não há o desenvolvimento de programas conjuntos ou ações coordenadas com outras áreas que deveriam se relacionar. Em alguns momentos, percebe-se certa disputa política entre os órgãos, que competem entre si por atribuições que, a princípio, já estariam bem definidas e delegadas pela Lei Municipal 4.797/99 (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a).

*AGR – Cê cria um problema de vaidade: “ah eu sei fazer; se tiver fazendo aqui na minha instituição sai melhor, o outro não sabe fazer”. (...) É cada um achando que sabe fazer melhor.*

*CMS – É... cada um tá norteando no seu caminho. Não existe um conjunto de discussão. (...) Nós precisamos mudar os vícios. Não é só aqui no Município. Eu acho que é (...) no Estado de um modo geral, no Estado brasileiro. Porque a coisa vem de longos anos e precisa mudar, né?*

Há também ocasiões em que os órgãos fogem de suas responsabilidades e empurram os problemas não resolvidos para as demais esferas. Esta situação é mais comum entre Concessionária e Prefeitura. Os usuários são então os maiores prejudicados, pois não sabem a quem recorrer em busca de soluções.

*P0G1 – Eu já mandei um ofício pra Prefeitura. A Prefeitura mandava pra Citágua. A Citágua mandava de volta pra mim. (...) Um joga pra cima do outro.*

*P8G1 – É. Eles ficam aquele jogo de empurra um pra cima do outro. A Prefeitura diz que a responsabilidade (...) é da Citágua. A Citágua já diz que a responsabilidade é da Prefeitura. Aí ninguém nunca entra num acordo e eles nem se unem pra fazer nada.*

*P4G2 – Eu fui até a Citágua e até a Prefeitura também, mas só que um joga pro outro.*

A falta de integração entre as áreas do governo e entre as instituições que lidam direta ou indiretamente com o saneamento colabora para que os processos e decisões não sejam tão transparentes. Dificultam ainda a participação da população e contribuem para que os problemas se perpetuem.

*SMA – Essa falta de interação, ela é estratégica. Ela é estrategicamente provocada pra (...) manipular, pra ter poder, né? (...) Porque enquanto existirem interesses paralelos, (...) é importante que (...) não ocorra integração, pra que uma pessoa não fique sabendo (...) o que tá acontecendo. E pra isso esconder incompetência, as ações eleitoreiras... (...) Então a falta de interação aí, ela corrobora pra que (...) aquela coisa que num está sendo bem feita continue assim. Não sei se é por interesse ou não sei se é pela falta de (...) competência mesmo da gestão.*

Esta situação incomoda a alguns dos atores consultados. Apesar de destacarem a importância das ações intersetoriais e integradas, reconheceram que há ainda muito a se fazer, uma vez que a Agência Reguladora acaba por assumir sozinha um papel que deveria ser desempenhado e discutido por diversos órgãos dos mais variados níveis.

*CMS – O saneamento, ele deveria estar sendo planejado com a Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Ação Social, Agersa, Citágua... Mas não está. Não tem, não existe um canal. (...) Se não existe isso, não vai existir uma política definida de saneamento. (...) Deveria ser [discutido entre os diversos órgãos] (...) e não única e exclusivamente com a Agersa. (...) É preciso inserir todos atores, né? (...) É preciso criar um comitê de gestão do sistema de (...) saneamento do Município. (...) Não ficar única e exclusivamente atrelado à Agersa, porque (...) da forma como está (...) eu não vejo assim que tem muito resultado.*

*SMA – Essa visão holística. Buscar, na gestão ambiental, passar pro cidadão, passar pra comunidade essa visão de que ele tem um papel fundamental na bacia, tá? (...) É a relação dele com o espaço dele.*

É preciso reconhecer, todavia, que de forma isolada e localizada estes discursos estão se tornando realidade e começam a surgir pequenas iniciativas de parcerias entre as instituições, que resultam em programas desenvolvidos de forma conjunta, sobretudo nas áreas da saúde, meio ambiente e educação.

*EPC – A Cidade tem um (...) Comitê da bacia do rio Itapemirim. (...) E o Comitê já tá se mobilizando. Hoje estavam aqui... Secretário do Meio Ambiente (...) mais as pessoas aí de outros órgãos da Prefeitura, pra se discutir já o Plano de Gestão. (...) Eu to visualizando aí algumas (...) mudanças (...) positivas, né? Então é claro que nós vamos participar, né? Já estamos participando.*

*FAM – Eu vejo um elo (...) muito grande entre a questão do saneamento e a questão de saúde, porque (...) cuidar do lixo, cuidar da água, do esgoto (...) é uma questão de você prevenir (...) doenças.*

*CMS – Olha, na verdade (...) o saneamento básico (...) é um procedimento de complemento à saúde pública do Município (...). São políticas que atendem (...) diretamente a saúde da população. (...) Nós*

*estamos próximos a (...) promover (...) uma Conferência Municipal de Saúde. Naturalmente (...) nós estamos já estudando (...) a condição de fazer e elaborar um plano voltado pra saneamento.*

*EPC – Secretaria de Obras, que é mais presente... e Secretaria de Meio Ambiente... e Secretaria de Educação.*

Estas ações, somadas aos outros esforços despendidos ao longo dos últimos anos, principalmente a partir de meados da década de 1990, contribuíram para que ocorressem algumas mudanças nas condições socioambientais do Município e na qualidade dos serviços de saneamento oferecidos à população.

### **5.7 A Qualidade dos Serviços Prestados**

A Lei Municipal nº. 4.797/99 tratou também da melhoria contínua dos sistemas e da garantia da observância dos parâmetros de qualidade definidos pela legislação e pelos instrumentos contratuais, delegando ao poder concedente a competência para fixar metas a serem cumpridas pelos prestadores, visando à universalização, regularidade e continuidade dos serviços, assim como a saúde da população e o atendimento a padrões ambientais (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a). Este instrumento foi o ponto de partida para muitos avanços que se sucederam.

Isto porque a situação do saneamento no Município, até aquele momento, era bastante precária. Faltavam equipamentos, ferramentas, veículos, mão-de-obra especializada e recursos para investimento em melhorias. O Serviço Autônomo estava literalmente sucateado e não conseguia prestar serviços de qualidade, ainda que os trabalhadores e gestores se esforçassem para tal.

*CMV – Era muito ruim. Nós tínhamos uma carroça e um burro pra carregar água. (...) Naquele tempo trabalhava era com (...) chumbo. (...) Nós tínhamos uma forja, que tinha que botar carvão pra chumbar um cano. (...) Tinha que contratar 20 homens pra trabalhar num canteiro. (...) Nós não tínhamos uma máquina. (...) Na Prefeitura não tinha recurso.*

Para atingir os objetivos traçados pela Política Municipal e pelo Contrato de Concessão, a Citágua fez investimentos na aquisição de máquinas, bem como na modernização e ampliação dos sistemas de água e esgotos. Em dez anos, os valores empregados chegaram a R\$60 milhões, com previsão de aportes de mais R\$ 65 milhões nos próximos cinco anos, de acordo com informações do sítio eletrônico da Empresa (FOZ DO BRASIL, 2009). Para este fim, foi

contraído um empréstimo de R\$ 58 milhões junto ao BNDES. A diferença será coberta pela caixa da Companhia, cuja principal fonte de arrecadação é a cobrança de tarifas (SINTERCON, 2010).

*AGR – Em Cachoeiro se busca uma qualidade, né? É muito difícil que um município pequeno (...) consiga fazer em dez anos o que foi feito em Cachoeiro, né?*

*CMV – A Citágua trocou tudo, trocou tudo. (...) Tá outra coisa. (...) Hoje tem máquina, tem tudo.*

*CSN – Eu acho que tecnologia melhorou... tecnologia melhorou mais.*

*CMV – Hoje eles têm 20 máquinas aqui. Eles têm 50 veículos. Eles fazem uma ligação e vêm de carro. (...) Quando mandava distribuir conta de água, tinha que andar a pé. E hoje não; tá tudo de carro aí.*

*AGR – O sistema de saneamento básico de Cachoeiro (...) está apto a atender a população aí nos próximos 30 anos. (...) E há (...) a percepção da população dessa qualidade que é importante.*

Uma das primeiras mudanças observadas foi no prazo dos atendimentos. Conforme divulgado pela Empresa, até 1998 as solicitações de novas ligações na rede de água demoravam cerca de três meses para serem respondidas. Já as reclamações eram solucionadas em até 30 dias. O acompanhamento das ordens de serviço era precário, já que não havia controle dos índices de eficiência (COSTA, 2005). Esta realidade mudou a partir da implantação de novas ferramentas de gestão, que auxiliaram no monitoramento das atividades e no cumprimento das metas estabelecidas, através da identificação e eliminação dos fatores responsáveis pelos constantes atrasos.

*P7G4 – Mudou, por exemplo, o atendimento, quando você tem algum problema na rede. (...) [Quando] Você liga o atendimento é rápido. Porque antes não era.*

*FAM – Você solicitava várias vezes, então ficava por isso... e ficavam longos períodos sem atendimento.*

*SMA - Eles até avançaram bem a ligação de água, que é um serviço que (...) você simplesmente solicitou... em questão de pouco tempo... é um serviço muito bem feito.*

*CMV – Hoje com uma hora cê faz um serviço com dois homens: um bombeiro e um ajudante.*

*P5G2 – Melhorou bastante.*

Ainda segundo a Empresa, o abastecimento de água foi melhorado com a aquisição de equipamentos, qualificação dos funcionários, padronização dos processos, que ganharam a certificação ISO 9001/2000, e ampliação da capacidade de produção da Estação de Tratamento de Água de 500 para 800 litros por segundo, valores suficientes para atender à Cidade até o fim do contrato de concessão, considerando o ritmo atual de crescimento populacional. Além disso, os freqüentes desabastecimentos e a necessidade de manobras no sistema foram eliminados através da construção de nove reservatórios com capacidade de 7,7 milhões de litros e do

aumento de pressão na rede. As perdas que antes chegavam a 56% foram reduzidas a 25%. Já a hidrometração que era de 76% aumentou para 99% (COSTA, 2005).

*AGR – O Prefeito aqui em Cachoeiro inaugurava torneira de água em bairro. (...) Hoje isso é uma realidade que não existe mais. Cachoeiro hoje tem (...) mais de 99% da população atendida com a rede de água tratada, né?*

*CSN – A falta d'água em Cachoeiro era (...) um absurdo (...) na época do SAAE.*

*CMV – Tinha que fazer manobra, fechar o registro, encher a caixa de fulano. (...) Hoje não.*

*EPC – Hoje há água na torneira. Só não tem quando a gente para pra fazer alguma manutenção.*

*FAM – Poucos bairros de Cachoeiro têm problemas com água. São poucos.*

*P4G3 – Eles bombeiam e a gente tem água o dia todo.*

*P3G2 – E não tem reclamação de a água vazar. (...) Quando ela vaza é porque ela vem em tanta quantidade pra gente que dá uma pressão tão forte no cano que eles não resistem e estouram.*

Mesmo que o serviço tenha sido regularizado, a população de Cachoeiro enfrenta problemas de outra natureza relacionados ao abastecimento. São comuns os relatos de casos de diarreia, principalmente entre os moradores de bairros periféricos. Eles atribuem estas ocorrências ao excesso de produtos desinfectantes na água, a pequenas falhas no processo de tratamento e à contaminação das instalações hidráulicas das próprias residências. A primeira hipótese seria a mais improvável, diante da ausência de evidências concretas a respeito na literatura especializada.

*P5G3 – [A água] tá fazendo mal. (...) Há um excesso de cloro. (...) Um mau cheiro de cloro.*

*P2G3 – Tem várias (...) pessoas passando mal, tá? (...) Os meus filhos já tiveram várias vezes passando mal que eu tive que cortar a água e comprar água. (...) É... diarreia, dor no estômago...*

*P8G4 – A água é boa, mas tem sempre muito cloro. (...) Porque você pega a água e cheira é cloro puro.*

*P8G3 – No período que eles limpam a quantidade [de casos de diarreia] é maior.*

*P1G3 – Eles explicaram pra gente (...) o seguinte: às vezes a água (...) vem tratada até chegar no nosso padrão lá, né? Mas quando (...) vai pra nossa caixa, aí tem os canos, aí tem a caixa também. (...) Porque se você abre a torneira que vem direto, (...) você vê que ela sai dali diferente do que cê pegar na caixa.*

As supostas altas doses de produtos químicos empregadas na Estação de Tratamento certamente se devem à má qualidade da água captada na calha do rio Itapemirim, que recebeu anteriormente os efluentes domésticos e industriais de outros municípios localizados a montante. Além disso, para atender a legislação vigente, a Concessionária deve empregar quantidades de flúor e cloro suficientes para cobrir toda a rede de distribuição até o consumidor final.



*P7G4 – A forma que a água chega onde é captada pela Concessionária... (...) 50% é esgoto e 50% é uma água muito ruim. (...) Porque (...) a nossa água aqui já passa por diversas cidades e vários bairros das outras cidades.*

*P5G4 – Passa um cano (...) levando o esgoto dentro do rio. Chega a Citágua, faz um tratamento e manda pra nós.*

*PIG – A mulher lá explicou pra gente que eles usam o [método] adequado pra tratamento da água e que (...) aquilo ali não faz mal pra gente, na quantidade que eles usam.*

Contraditoriamente, a despeito das ocorrências de diarreias, a população mostra confiança no processo de tratamento e na qualidade da água que consome, principalmente quando compara àquela que era fornecida anteriormente pelo SAAE. Essa percepção provavelmente foi reforçada pela constante presença da Empresa na mídia, pelas ações de educação ambiental e pelos informativos enviados aos usuários juntamente com o carnê para o pagamento da tarifa mensal.

*P4G3 – Na época do SAAE (...) a qualidade de água era pior do que hoje.*

*CSN – Em relação melhorou. Em relação melhorou.*

*FAM – Eu acho que melhorou. Em vista do que era melhorou.*

*P3G2 – O tratamento da água melhorou um pouco, né?*

*P4G1 – É água de qualidade. É água boa. (...) É bem tratada.*

*P7G2 – Nossa água é bem tratada. Graças a Deus, nossa água é bem tratada.*

*P9G3 – Eu sinto uma confiança muito grande na qualidade da água que a gente toma.*

Mas as mudanças não se restringiram ao abastecimento de água. Conforme dados divulgados pela Concessionária, houve um acréscimo de 21 pontos percentuais na parcela de cidadãos com coleta de esgoto. Os números que chegavam a 75% passaram para 96% em dez anos. Já o tratamento dos dejetos aumentou de 5% para 86%, uma diferença de 81 pontos percentuais após a privatização. Isso foi possível graças à construção de 12 km de interceptores, 10 km de coletores tronco e 88 km de redes coletoras, bem como à implantação de uma Estação de Tratamento com capacidade de 560 litros por segundo. O objetivo é que, até 2014, 90% do esgoto produzido seja tratado (FOZ DO BRASIL, 2009).

*STS – O SAAE (...) não tratava o esgoto; ele recolhia o esgoto e jogava esse esgoto num determinado lugar, aonde ficava ali decantando, né? Jogava cal pra não dar mau cheiro e esse era o processo. Mas o esgoto entrava no rio, não tinha nada canalizado.*

*AGR – Nós saímos de um horizonte de praticamente (...) 0% de tratamento de esgoto... pra, num período aí de dez anos, atingir 86% de tratamento. São números excepcionais. (...) Não é coleta. Eu to falando de*

*algo em torno de 90% de coleta e 86% de tratamento. (...) Houve um trabalho bem feito, houve (...) um sistema estruturalmente adequado e houve investimento maciço pra se conseguir isso.*

*EPC – Nós tínhamos 5% do tratamento de esgoto. Coleta era em torno de 75. Hoje (...) nós estamos com uma cobertura de coleta de esgoto de 96 e 86 está sendo tratado. Então é um número bastante (...) significativo comparado a dez anos atrás, quando a Citágua assumiu. (...) E em 2014, a gente quer chegar a 90.*

*P5G2 – Pra mim eles trabalharam bem no setor nesse período.*

*STS – Não tá indo mais pro rio. (...) Em vista do que era antigamente, (...) com esse serviço da Citágua (...) rejuvenesceu o rio Itapemirim, né? (...) O rio tava (...) morrendo.*

As estatísticas referentes ao esgotamento sanitário fornecidas pela Empresa são muito contestadas pela população, sob a alegação de que alguns bairros ainda não têm coleta e o tratamento dos dejetos recolhidos estaria bem aquém dos valores divulgados na mídia. Isso porque coletores e interceptores foram construídos, mas grande parte das residências não foi ligada à rede por opção dos usuários, que não querem arcar com mais este custo. Assim, os esgotos continuam correndo a céu aberto ou são lançados diretamente nos cursos d'água. Além disso, não haveria separação entre o sistema pluvial e o sanitário, o que inviabilizaria a operação da ETE nos períodos chuvosos.

*P6G1 – Um dos maiores problemas que a gente tem aqui é o esgoto a céu aberto.*

*P0G1 – Ninguém quer pagar pra ligar o esgoto certinho. Então acaba assim.*

*CSN – [O maior problema hoje] seria o tratamento de esgoto.*

*FAM – Não conseguiu abranger todo o tratamento.*

*P9G3 – Quando a gente olha os canos que (...) levam o esgoto, (...) não vê onde (...) ele é coletado.*

*P8G4 – Qualquer água que cai dentro da sua casa vai direto pra rede de esgoto. Não é separado. (...) É tudo mentira.*

Outro problema com relação ao esgotamento sanitário é que as regiões centrais mais desenvolvidas foram priorizadas, em detrimento daquelas periféricas mais pobres. Já as áreas rurais ficaram à margem do Contrato de Concessão e permaneceram sob a responsabilidade da Prefeitura, que ainda não consegue investir na ampliação e melhoria dos serviços. Para atendê-las, o poder público acaba recorrendo a parcerias com a Concessionária, que por sua vez ganha descontos no pagamento da taxa de outorga ou conta com uma dilatação nos prazos previstos para o cumprimento das metas.

*P7G2 – O problema é esse, né? (...) Lá fizeram uma rede. Nós não temos essa rede de (...) captação de esgoto. Eles captam o esgoto lá. (...) Tá sendo tratado lá.*

*AGR – Saneamento se começa a fazer pelas áreas mais concentradas da Cidade. Porque já havia (...) uma rede antiga. (...) Cê tá sempre perseguindo 100%, né? Mas desses 14% que faltam, mais de 70% é área periférica. (...) Cê tem que trazer o pessoal da periferia. (...) O que a população não compreende é que ações estruturantes são 25, 30 anos para fazer, tá? Então houve um avanço violento. Agora cada (...) 1% de avanço anual é um passo difícilimo, porque agora cê vai começar a coletar o que tá longe.*

*EPC – A área rural não (...) faz parte do Contrato de Concessão da Citágua, né? Nós estamos atuando no rural a partir do momento que nós somos acionados pelo Órgão Regulador. (...) A questão água nos distritos (...) está resolvido. Agora a questão (...) do esgoto tratado, ainda não. Porque o Contrato (...) nos exige resolver o problema da área urbana primeiro. Então nós temos um cronograma, né?*

Por estes motivos, alguns usuários consideraram que nos últimos dez anos as mudanças foram imperceptíveis ou muito pequenas, resumindo-se basicamente ao nome da Empresa e aos seus controladores, uma vez que o SAAE passou a ser Citágua e depois Foz do Brasil, e o Município deu lugar aos grupos Águia Branca e Cepemar, agora substituídos pela Odebrecht.

*P3G2 – Não modificou muito. Assim, não teve muita diferença. (...) Do SAAE pra Citágua não teve muita diferença.*

*P7G2 – [Quando era o SAAE era] A mesma coisa. Não mudou muita coisa não.*

*P8G2 – Mudou só o nome, né? Só o nome.*

A percepção, por parte dos usuários, sobre as melhorias alcançadas e as deficiências ainda presentes nos serviços prestados, então, relacionam-se diretamente com o grau de satisfação da população com a gestão privada dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Cachoeiro de Itapemirim.

## **5.8 Satisfação com a Gestão Privada**

A população de Cachoeiro de Itapemirim, de forma geral, mostra-se satisfeita com a gestão privada, devido à melhoria dos serviços prestados após a concessão dos mesmos, uma consequência direta do aumento dos investimentos em maquinário, ferramentas e veículos, bem como da padronização e otimização dos processos operacionais e administrativos, o que reduziu a burocracia. Este sentimento também guarda relação com a idéia relativamente comum entre os usuários descrita por Castro (2008b) de que a iniciativa privada possui maior capacitação técnica e administrativa, e maior poder econômico para gerenciar o sistema com mais qualidade.

*P7G4 – Eu acho que a decisão, (...) de um modo geral, foi (...) benéfica pra Cidade... pra comunidade.*

*PIG4 – A (...) privatização, em algumas áreas, ela é até necessária. (...) Eu acho que se o povo cobrar, a tendência é que se (...) promovam melhorias. Mais ainda. Porque já teve melhorias. (...) Isso se deve à privatização. Se tivesse com o governo, pode ter certeza: ia continuar aquele caos.*

*AGR – Não havia recurso, né? (...) Então a concessão permitiu a aplicação maciça de recursos. (...) Cachoeiro se não tivesse esse contrato provavelmente estaria (...) como estão aí os 19 municípios que compõem a bacia do rio Itapemirim.*

*P9G3 – Quando (...) se faz essa concessão, (...) facilita um pouco mais a (...) realização de despesa. Porque [quando o serviço é público há] algumas burocracias que às vezes acabam atrapalhando.*

*P4G3 – A Prefeitura, ela tem muito mais coisa pra poder resolver. E tendo uma empresa privatizada, ela vai cuidar daquilo ali.*

*SMA – Você tem um serviço que era feito pelo poder público cheio de defeitos, cheio de limitação, cheio da (...) dependência de investimentos pesados e ele passa agora pra Empresa, onde esses problemas foram resolvidos. (...) Então essa eficiência no atendimento, ela (...) deu um salto de crítica positiva pra Companhia.*

*EPC – Eu não sou a favor de vender. Mas conceder o serviço, desde que tenha um contrato bem feito, regras claras... aí eu sou a favor, como é o modelo daqui. (...) A sociedade fica garantida (...) por cláusulas e por um órgão [regulador]. (...) Acho que é um modelo, com certeza.*

Na realidade, o modelo de gestão adotado pelo Município é indiferente para muitos usuários. Assim como relatado por Ogera e Philippi Jr. (2005), parte da população não considera esta questão relevante. Para ela, o que realmente importa é se os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário estão sendo prestados com um nível de qualidade que atenda às suas expectativas, independentemente se a responsabilidade é da Prefeitura, do estado, do governo federal ou de um grupo privado. Talvez esta seja a justificativa para tantas manifestações positivas com relação à privatização.

*P6G4 – Eu penso que tudo que (...) é feito pra melhoria é válido, né?*

*AGR – Na minha opinião, essa questão de “ah o serviço é estatal” ou “o serviço é concessão privada” já ficou no passado. Pra mim, tá lá atrás. Eu não perco o meu tempo pra discutir se é melhor estatizar, se é melhor privatizar. Você tem que discutir a qualidade. (...) Pra mim não importa (...) se o trabalho é executado por uma empresa privada ou pública. Pra mim importa o resultado. Pra população importa o resultado.*

Mas apesar de aprovarem grande parte das mudanças obtidas nos últimos dez anos, a maioria dos atores consultados faz uma grande ressalva ao processo de concessão: o aumento no valor das tarifas praticadas pela Concessionária, comparativamente muito mais elevadas que aquelas cobradas pelo SAAE, o que pesou enormemente no orçamento de muitas famílias.

*P5G3 – Se você pensar pelo lado da qualidade, sim [foi uma boa mudança]. Se você pensar pelo lado do custo, não.*

*P7G4 – Porque antes era bem mais em conta. Proporcionalmente, antes, com o SAAE, se pagava menos.*

*P3G2 – A conta vem bem salgada. Igual água do mar.*

*P6G4 – Não precisa enfiar a mão no bolso como tá enfiando.*

*CSN – São taxas altas que pagamos em Cachoeiro.*

*P1G3 – Chega a um ponto que (...) eu to pagando pra ter um tratamento de esgoto, mas tá faltando na minha mesa, né? Tá faltando o essencial, né?*

*P3G4 – Eu acho que... poderia fazer uma maneira de ser mais barato as taxas, né?*

*P5G3 – Melhorar a qualidade com o mesmo custo.*

Além do valor da própria tarifa, reclamaram também de outras taxas e encargos embutidos no preço cobrado. Mesmo que cada uma delas esteja discriminada no carnê encaminhado mensalmente às residências, a população não consegue decifrar as siglas e abreviaturas empregadas e, por isso, se sente confusa e desconfiada.

*P1G1 – Vem um monte de taxinha extra.*

*P4G1 – Aqueles nomes que a gente nem entende o que significa.*

*P10G1 – Tem coisa que a gente não entende mesmo não.*

*P4G1 – É porque vem abreviado. Vem letrinha, vem código. Código, letras, né? Só letrinha. Não é explicado o que é que ele [o usuário] tá pagando não.*

Outro alvo de críticas é a forma como as tarifas e reajustes são calculados e definidos exclusivamente pela Concessionária e pela Agência Reguladora, com a concordância do Conselho Municipal de Saneamento, mas sem a participação mais ativa dos usuários ou das associações de moradores do Município.

*CSN – Não pode dar um aumento antes de discutir com a população de Cachoeiro. Porque se for discutir com as comunidades, a conversa vai ser outra. (...) As decisões já não são as mesmas, né?*

*EPC – O contrato (...) prevê um reajuste anual e tem lá o seus critérios de cálculo, né?*

*P8G3 – Eu só sei que era 7[%] e pouco. Era um valor assim. Aí depois foi aumentando, aumentando... quando nós fomos ver tava...*

*P1G3 – Esse mês mesmo (...) subiu bastante.*

A Empresa e a Prefeitura justificam-se argumentando que a cobrança estava prevista em contrato e a população foi prontamente informada sobre este assunto, tão logo foi iniciada a concessão. Já

os reajustes estavam programados e aconteceram de forma escalonada, após o cumprimento de metas previamente estabelecidas. Quanto aos valores, estes estariam na média daqueles praticados no mercado.

*EPC – Já nos primeiros encontros [realizados com as lideranças à época do início da concessão] a gente discutia a questão da tarifa. Nós não escondemos em nenhum momento que o serviço seria cobrado. (...) Quanto mais água se gasta, mais vai produzir esgoto e mais vai pagar. (...) Não foi a Citágua que inventou essa fórmula (...) de cobrança. (...) 50% o SAAE já cobrava de coleta. (...) A gente começou a estação de tratamento de esgoto. Quando ela ficou concluída, no Contrato tá lá escrito que a Citágua poderia cobrar já (...) mais 50%. Ou seja: 100% do valor da água consumida. (...) Porém, não se cobrou. (...) A Empresa usou de bom senso também. (...) Então pensou-se o seguinte: a partir do momento em que o tratamento fosse avançando, a gente ia cobrando um percentual do que já estava sendo resolvido. (...) E assim tá até hoje. A Empresa ainda não tá cobrando 100%. Já chegamos a 86%.*

*PMC – A tarifa... foi estabelecido que seria a tarifa mínima da região. Então não houve exploração.*

*AGR – Cê vai comparar a tarifa daqui, de Vitória, de Campos, do Rio de Janeiro... é mais ou menos dentro do mesmo patamar. Um pouquinho mais alto, um pouquinho mais caro, em função também do tipo de serviço que é prestado. Bota município aí que vai dar 70 centavos de tarifa. Também não tem nada, né? Então as tarifas, acho que estão equalizadas, dentro de uma média (...) do mercado brasileiro.*

O discurso da Concessionária ressoa de forma positiva junto a alguns grupos. Embora sejam poucos, há quem defenda os aumentos praticados e relativize a sua importância, uma vez que houve melhorias nos serviços ofertados e a comodidade proporcionada pela Empresa teria um custo que precisaria ser coberto.

*P7G4 – Devido (...) ao comodismo que é você ter água na torneira na hora que (...) você precisa, se você for analisar a utilidade que você tem com aquela água, você poderia dizer que não é caro.*

*STS – Tá tranquilo. Sabendo gastar, né? Cê paga pelo que você gasta. (...) Tudo que traz um benefício de qualidade, tem um preço, né? (...) A qualidade do serviço tá sendo dentro do que foi estipulado no contrato da Empresa, né? (...) Então tem um retorno, né?*

*AGR – Cachoeiro tem um serviço de alta eficiência, de alta qualidade, né? O contrato que a população reclama, no geral, ele foi altamente positivo pra Cidade. (...) O problema é que [a população] vai reclamar sempre de preço. Isso é da nossa cultura.*

*PMC – Antes não pagava. Mas não pagava porque o esgoto não tava tratado. Então realmente houve algumas contrariedades (...). Porque o povo preferia não pagar. Mas viram que era necessário o tratamento de esgoto para a saúde pública. (...) Hoje, pode ser que uns ou outros estejam contrariados, porque houve um aumento talvez um pouco excessivo e que não houve muita fiscalização.*

Aliás, a elevação dos valores cobrados justifica-se em grande parte pelo fato de a expansão da rede ter sido financiada basicamente pelos usuários, os quais arcaram com os custos que poderiam ser assumidos por outros agentes envolvidos, como defende Mello (2005). Pouco mais

de 50% dos valores investidos na ampliação do sistema foram de capital próprio da Empresa. Este montante, todavia, foi captado através do aumento da arrecadação e da diminuição dos gastos operacionais. Além disso, foram contratados financiamentos junto ao governo federal, conforme detalhado no Relatório de Gestão da Companhia referente ao ano de 2008 (CITÁGUA, 2008).

*CMV – A arrecadação é forte. (...) [Além disso] Eles fazem empréstimo.*

*SMA – Tão usando esse dinheiro que tá sendo cobrado pra implantação. (...) A tarifa gerou muita reclamação porque já tá sendo cobrado o esgoto e ele não tá, de fato, efetivado. (...) Olha, eu (...) vejo que precisaria de um esclarecimento maior. (...) Na verdade, você tá pedindo um (...) depósito compulsório. (...) Ou seja: eu to pagando antes de ter o serviço. (...) Então isso teria que ser negociado com a população e isso não foi negociado, isso foi imposto, tá? Então esse é um erro. Eu sou contra esse processo, tá?*

*AGR – Já há decisões judiciais no sentido de que onde é feita a coleta, é permitida a cobrança de esgoto. (...) Pra permitir a continuidade da implantação do sistema [e também para] ampliar o sistema existente. (...) Aonde já existe a rede coletora disponível para a população, poderá ser cobrado o esgoto.*

Acontece que esta solução de aumento das tarifas cobradas da população para a manutenção, melhoria e ampliação dos serviços, apesar de politicamente impopular, poderia ter sido adotada pelos governantes como alternativa à privatização. Mas optou-se por uma solução mais cômoda, alinhada aos interesses da elite local, bem como à política praticada pelo governo federal à época.

*AGR – A titularidade é do Município, né? Eu lhe pergunto: o município de Cachoeiro teria R\$50 milhões para aplicar (...) no sistema de água e esgoto? Não teria. Os municípios de Castelo, Alegre, têm (...) recursos para aplicar? Não têm. Então ficam dependendo. Aonde é SAAE, ficam dependendo aí da (...) FUNASA, de recursos federais que também são escassos, né? E recursos do governo do estado.*

*P7G4 – O Prefeito alegou que a máquina administrativa não tinha condições de oferecer um serviço que a comunidade, em último caso a Cidade, necessitava. Então se optou por privatizar pra que isso pudesse acontecer. Uma melhoria.*

O ponto chave desta questão é que o simples pagamento das tarifas cobradas pela Concessionária não garantiu, até o momento, o acesso universal a serviços de qualidade. As reclamações mais recorrentes incidem sobre a coleta e o tratamento dos dejetos gerados nos bairros periféricos, onde são freqüentes os despejos de esgotos diretamente nos cursos de água a céu aberto, mesmo que todos os usuários encontrem-se em dia com suas obrigações.

*CMV – Essa tarifa de esgoto que é pesada. (...) O esgoto cê faz uma vez, não precisa mexer mais. Tem que ser mais barato.*

*P8G4 – O esgoto tá uma péssima coisa. (...) Depois fica ainda cobrando (...) aquele absurdo de taxa.*

*P3G1 – Cê cobra aquelas tarifas de esgoto e tá jogando a céu aberto.*

*P4G1 – A gente paga, mas por um serviço que não tem. (...) É porque costuma acontecer isso: não ter a rede de esgoto e na conta vem a cobrança da rede de esgoto.*

*P6G1 – Por a gente não ter um tratamento certo, não termos a galeria prontinha... por isso que a gente reclama que é alta a tarifa. (...) Cadê a verba do esgoto que a gente paga?*

*CSN – Eu não posso pagar uma coisa que eu não to... não tá sendo beneficiado.*

*P9G3 – Teoricamente (...) eles só poderiam estar cobrando a partir do momento em que realmente o esgoto estivesse (...) efetivamente tratado. E a gente tá vendo que não tá.*

*P12G1 – Quando a Citágua tratar o esgoto 100%, (...) também vai ser 100% da cobrança de tarifa.*

*P4G1 – Aí a gente vai pagar por uma coisa que (...) vai ver, porque agora tá pagando (...) e não tá vendo nada*

A Agência Reguladora reconhece a existência do problema, mas tenta argumentar que se tratam de fatos isolados e que os usuários podem procurar a Concessionária em busca de uma solução, a qual consistiria na suspensão da cobrança e na devolução dos valores pagos indevidamente.

*AGR – Podem até acontecer erros isolados de cobrança. Todo sistema tá sujeito a falhas. (...) Só pode ser cobrada a taxa de esgoto pra quem tem no mínimo a coleta. Se ele [o usuário] não tiver sistema coletor, ele não tem que pagar. (...) A justiça diz que o coletor pode cobrar. (...) [Se ocorrer alguma falha] Ele pode procurar a própria Citágua. (...) Se a Citágua não (...) excluir o sistema de cobrança, ele pode vir à Agersa que de imediato será determinado à Citágua que não só elimine a cobrança, como devolva os recursos recebidos a maior indevidamente.*

A despeito da frequência com que ocorre, esta situação contraria a Lei Municipal nº. 4.797/99, a qual em capítulo próprio estabeleceu que as tarifas fossem fixadas e revisadas pelo poder concedente, após ouvir os Conselhos Municipais de Saneamento e de Preços, além da entidade reguladora, mas que o pagamento só seria devido onde o serviço fosse efetivamente prestado (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a).

*PIG3 – Você gastando ou não você paga. (...) Todo mundo paga.*

*P4G1 – Paga. Cê é obrigado. É obrigado a pagar.*

*PIG3 – Todo mundo tem que sair pagando acho que é 10 m<sup>3</sup> de água.*

Mesmo insatisfeitos com a situação, os cidadãos não podem interromper o pagamento dos valores que julgam injustos. Isso acontece porque, embora a prestação contínua dos serviços estivesse garantida pela Lei, independentemente do nível sócio-econômico dos usuários, o documento



contraditoriamente determinou que o não pagamento ou o não cumprimento das obrigações por parte dos consumidores implicaria na sua suspensão pela Concessionária. Desta forma, aqueles que atrasam a quitação da conta ou não têm condições de arcar com os valores cobrados têm o serviço cortado.

*EPC – A gente teve reclamação, mas a população paga.*

*P1G3 – Quem tem um emprego igual nós [temos], (...) às vezes ainda consegue. Agora e quem não tem?*

*P4G2 – Se a gente deixa de pagar a água, porque vem um absurdo o esgoto, eles vêm cá e cortam.*

Faltaria flexibilidade à Empresa, que muitas vezes prefere interromper o serviço e receber, além dos valores atrasados, a taxa de religação. Além disso, foi recorrente nos grupos focais a denúncia de que os funcionários da Concessionária ganhavam gratificações de acordo com o número de cortes efetuados ao longo do mês. Entretanto, esta informação não foi confirmada por técnicos e gestores da Companhia, que garantem o cumprimento integral dos termos previstos pelo Contrato de Concessão.

*P3G2 – Os funcionários lá, eles... pelo que eu soube, eles ganhavam por corte de água, né? (...) Chegavam lá na Citágua, foi cortado, ganhavam o deles.*

*P5G2 – Eles não respeitam a gente. (...) Cê fala que vai lá pagar e eles não esperam. Eles cortam ali só pra...*

*P3G2 – Só pra ganhar religação depois. Porque religação é um absurdo.*

*P6G2 – É melhor ele cortar. Porque amanhã eu tenho que pagar R\$148 pra ligar. E eles precisam de 48 horas também.*

*P3G1 – Tem família que não tem condição de pagar essa taxa.*

*EPC – Está tudo previsto no Contrato de Concessão.*

A Lei Municipal 4.797/99 previu ainda a definição, por parte do poder público, de subsídios para os investimentos ou para o pagamento do consumo de usuários incapazes de arcar com os custos totais de fornecimento, embora este benefício fosse condicionado à preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, 1999a). Neste sentido, a Prefeitura reduziu os valores recebidos a título de taxa de outorga para que a Empresa pudesse destinar os recursos ao pagamento das tarifas de famílias carentes. Mas o que se vê, entretanto, é um número reduzido de famílias beneficiadas, devido aos critérios muito restritivos que foram impostos pela Concessionária e pelo Órgão Regulador.

*EPC – [A tarifa social é subsidiada] Pela outorga. (...) A Citágua que isenta. A Prefeitura manda e a gente faz, né? (...) E reduz na outorga. 3% vai pra lá. Aí o que a gente empregar na isenção reduz. (...) É uma parceria que a gente tem com a Prefeitura. (...) Parte a Citágua assume e parte é da outorga.*

*CSN – A Tarifa Social, que é até (...) 10m<sup>3</sup> de água, atende 1500 famílias. Mas ainda tão faltando as famílias. Por isso que eu falo que falta orientação. Tem família que não tem condições de pagar água e tá pagando ou tá com a água cortada porque não faz parte da Tarifa Social.*

*PIG3 – Poucos [são atendidos pela Tarifa Social]. O mínimo.*

*EPC – Ano passado (...) R\$302 mil foram aplicados no programa de Tarifa Social. (...) O programa prevê 1500 famílias. Hoje, essa semana, nós temos 1269 famílias sendo assistidas. (...) Aí tem várias regrinhas, né? (...) Eles têm que respeitar, porque são 10 mil litros de água. É muita água. (...) Quando foi lançado o programa, nós vimos muitas situações de famílias que nem caixa d'água tinham. Nem instalações sanitárias tinham. O programa deu essa assistência também. (...) Então hoje a gente não tem quase essa situação identificada. Se tiver, a Prefeitura não apresentou pra gente. (...) Então essas pessoas que realmente... aí a nossa isenção é 100%. É outro diferencial que a gente tem também: 100%. (...) Quem não consegue pagar R\$15, R\$20, não vai pagar R\$10. Então, melhor isentar. (...) Mas tem usado o bom senso, tá? O critério não tem seguido assim rigidamente. O Conselho define.*

A população fica contrariada porque paga muitos impostos municipais, estaduais e federais, e não vê o retorno deste dinheiro na forma de benefícios sociais, uma vez que acaba por financiar as obras e os subsídios concedidos pela Concessionária através do pagamento das altas tarifas.

*EPC – A gente paga muitos impostos. Então fica difícil colocar na nossa cabeça que a gente tem que pagar mais por (...) um serviço que é de responsabilidade do Município, né? Mas a situação não é só aqui. (...) Falando como usuária, eu não queria pagar tantos impostos, né? Poderia tá embutido no imposto, né? Mas (...) isso aí já é uma discussão política. Não é só Cachoeiro, é o Brasil todo.*

*CMV – Antigamente a gente pagava imposto e não pagava (...) nem água e nem esgoto e nem luz nos postes. (...) Cê pagava no IPTU. (...) Hoje (...) cê tem que pagar tudo.*

*P9G2 – Graças a Deus, nós temos como pagar o nosso IPTU. E se nós pagamos, (...) nós temos direito de cobrar. Então é quando a gente vê (...) um tanto de descaso, tá?*

*P7G2 – Algumas pessoas não pagam IPTU, mas pagamos o esgoto, (...) pagamos água. (...) Alguns moradores não têm como pagar IPTU aqui. (...) Porque tem aqui [gente] muito carente mesmo.*

Isto acontece porque a saúde financeira e os interesses da Empresa são sempre preservados, em detrimento do povo. A situação seria ainda pior caso a Prefeitura não reduzisse o valor que recebe como taxa de outorga, não postergasse prazos para investimentos ou ainda não prorrogasse o tempo de duração do contrato.

*AGR – Havia uma defasagem tarifária de 33% em 2006. (...) Foram negociadas uma série de compensações que eu poderia abater na tarifa. Eu não ia dar um tarifaço de 33%. (...) Nós negociamos (...) e reduzimos nossa taxa de fiscalização e outorga. (...) [Assinamos também] um alongamento de contrato [e autorizamos a Concessionária a] postergar algumas obras.*

*EPC – [Reduziu] Pra não impactar mais a tarifa. Foi uma negociação pra uma alternativa não-tarifária que foi feita. (...) Porque o contrato também permite isso. (...) Quando a Empresa tiver em momento que precisa de um reequilíbrio nas suas contas. E isso foi feito. (...) Uma delas foi (...) de reduzir outorga e também (...) dar um prazo maior em alguns investimentos que a Empresa (...) tem como compromisso. (...) E não impactar na tarifa (...) da população. Pra (...) gente (...) cumprir o que o contrato fala: que não pode ficar acima da média das tarifas praticadas aqui no Brasil.*

Fica evidente o caráter empresarial da prestação do serviço e a busca pela eficiência mercantil e pelo lucro, a despeito dos interesses sociais envolvidos. Esta é uma justificativa para o fato de os serviços concentrarem-se na sede do Município e nos bairros centrais, enquanto que as periferias ficam em segundo plano e os distritos economicamente inviáveis e as áreas rurais ficam a cargo da Prefeitura, que por sua vez não consegue investir os recursos necessários. Chega-se então à mesma conclusão de Melo e Jorge Neto (2007): aonde a população mais precisa, os sistemas são mais precários.

*AGR – O contrato de concessão cobre apenas a sede do Município e as sedes distritais. (...) O interior não tem saneamento. (...) Então é preciso que a Prefeitura estabeleça um plano de atendimento às localidades não cobertas.*

*PIG1 – Mas é verdade. Na periferia a gente fica esquecido.*

*CMS – Sem dúvida que é aonde tem as comunidades pobres (...) aonde tem os bolsões, né? Aonde tem o pessoal de (...) baixa renda. Isso é verdadeiro. Aqui não precisa a gente andar muito pra gente dar uma volta e fotografar esgoto a céu aberto na rua.*

*P8G1 – O que tá um pouco mais afastado do Centro da Cidade cai no esquecimento. Porque eles vão apresentar esses 98% da onde? Do Centro.*

*SMA – Eu vejo isso... uma eficiência mercadológica mesmo. (...) Ela é aplicada de uma certa forma teórica, de uma certa forma de marketing, né? Existem as ações de marketing muito bem feitas, né? Mas de fato eu acho que (...) diversas ações aí poderiam ser implementadas.*

*AGR – Quando você faz um projeto coletivo, você não tem jeito de não cometer injustiças, tá?*

Está claro para as lideranças e para alguns dos atores consultados que as melhorias realizadas foram incompatíveis e não teriam compensado o encarecimento dos custos das tarifas, uma vez que a própria Prefeitura teria alcançado resultados semelhantes caso reajustasse os valores cobrados pelo antigo Serviço Autônomo e adotasse um sistema de gestão minimamente organizado.

*FAM – Atendia naquela época (...) com deficiência, mas atendia.*

*P3G4 – [O SAAE] Era bom... eu acho... não sei.*

*P5G4 – Até que não mudou muito.*

*P4G2 – Continua a mesma coisa pra gente. Melhorou só a água.*

*P8G4 – A melhoria pra mim foi tão pouca e o (...) custo tá sendo tão caro que eu não vejo diferença.*

*CMS – Apesar de (...) entender que teve um avanço com a privatização, (...) eu vejo que o saneamento não melhorou (...) acompanhando os valores da tarifa. (...) Se você fizer (...) uma comparação com relação ao que existia e o que existe hoje (...) e você ligando diretamente ao custo (...) que a população paga... (...) Ele não tem (...) um avanço assim como é mostrado (...) pelos prestadores não. (...) Na administração pública direta, o serviço (...) não era assim tão deficiente como é colocado, né? (...) Foi colocado e mostrado a necessidade de privatizar. Eu acho que a privatização foi (...) uma forma de o governo se eximir da responsabilidade de prestar o serviço.*

*FAM – Por quê era um órgão público e não tinha a qualidade de vida? (...) Por quê não tinha pessoas interessadas? Pra onde ia a tarifa? (...) São os questionamentos.*

O Estado não cumpriu seu papel de oferecer um serviço de qualidade, mas a alternativa adotada até então vem se mostrando bastante dispendiosa, embora algumas melhorias tenham sido alcançadas. Na hipótese pouco provável de que este modelo seja revisto a curto prazo, uma sugestão levantada por um dos atores consultados foi a adoção de sistemas descentralizados, evitando-se a formação de monopólios.

*SMA – Olha, o sistema hoje, ele não nos dá muita opção. (...) Talvez a gente poderia tentar aí a concorrência. (...) Abrir alguma (...) forma de você não ter esse serviço como um monopólio. Ou ter regiões, onde se pudesse trabalhar de forma diferenciada a ação. (...) Então a estrutura regionalizada, onde você não (...) teria um monopólio, (...) poderia ser vista de uma forma em que você respeitasse as características de cada bacia. (...) Eu mudaria o modelo nesse sistema, né? Quando você tem hoje uma empresa que concentra, um processo único, às vezes você não justifica por que investir tanto (...) se tem alternativas (...) mais viáveis.*

Esta alternativa esbarraria em um ponto abordado por Turolla e Ohira (2005): os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário tendem a se tornar monopólios naturais, devido aos custos elevados para a sua implantação, expansão e manutenção. Por este motivo, acabam sempre assumidos pelo poder público. Entretanto, quando os governos optam por conceder os sistemas à iniciativa privada, devem estar atentos para que os prestadores dos serviços não tenham lucros excessivos e para que a qualidade se mantenha sempre elevada. Assim, no caso de Cachoeiro, mais do que estimular a concorrência, é preciso que se tenha uma legislação bem clara, um contrato bem feito e um órgão regulador atuante para impedir qualquer abuso.

Outra solução apontada por um dos atores para evitar uma elevação desnecessária dos preços das tarifas seria a gestão dos serviços diretamente pela Prefeitura, considerando que, devido à política praticada neste momento pelo governo federal, existiria maior disponibilidade de recursos para

investimentos. Entretanto, seria preciso vontade política e mobilização popular para alterar o modelo de gestão vigente.

*PMC – Hoje tem mais condição, porque pelo menos o governo empresta o dinheiro (...) direto pro Município. Eu espero que o PAC, que tanto se fala nele, que resolva perdoar os municípios que fizeram usar do dinheiro para saneamento. E que não cobre juros absurdos, né? E que dê uma facilidade aí para aqueles que usaram do dinheiro para fazer obras públicas com dinheiro emprestado. Porque o governo federal tem a obrigação de ajudar no saneamento.*

Esta perspectiva de revisão do contrato, e conseqüentemente do modelo vigente em Cachoeiro de Itapemirim, não parece factível neste momento, mesmo que o governo federal ofereça crédito abundante. O que se vê atualmente é a transferência de diversos sistemas municipais para o controle de empresas estaduais ou grandes grupos privados, como a Odebrecht, que negociou recentemente a compra da Citágua.

### **5.9 Mudança dos Controladores da Concessionária**

Depois de dez anos no controle da Citágua, os grupos Águia Branca e Cepemar, decidiram se desfazer do negócio. Alegaram que as perspectivas de expansão da Empresa, através da concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em outros municípios do Espírito Santo, não se confirmaram. Resolveram então concentrar seus investimentos em outros setores, que não o saneamento.

*AGR – Tem uma empresa que tem dez anos tocando um projeto (...) de absoluto sucesso e por razões de negócio ela resolve se afastar.*

*STS – O motivo (...) colocado foi o seguinte: o grupo Águia Branca, o foco dele é (...) transporte e logística. (...) Os acionistas chegaram num consenso que acharam melhor focar só na parte de transporte e logística, né? (...) Porque a parte de saneamento fugiu (...) do (...) ramo de trabalho deles, né?*

*EPC – Porque o grupo Águia Branca (...) ousou quando negociou [a entrada em](...) um segmento tão diferente dos negócios dele, mas com grande perspectivas (...) de mais negócios. (...) Porém, a coisa não foi bem o que eles esperavam. Até o governo Fernando Henrique, a coisa só ficava na discussão, (...) não definia marco regulatório. (...) Então era um risco empresarial (...) fazer mais negócios, porque o mercado não tava muito seguro pra isso, por enxergar que o governo federal também não tinha um direcionamento. (...) Então eles optaram de focar nesses negócios que têm a ver com o segmento deles. E eles começaram a ser sondados e não descartaram a possibilidade dessa negociação.*

*FAM – A impressão que fica é que (...) não rendeu o suficiente.*

*AGR – Ela vai o que? Vai jogar fora? Entregar? Dar pros outros? Ela decidiu vender.*

Situação oposta vivia o grupo Odebrecht, que pretendia expandir os negócios e investimentos na área do saneamento, ampliando suas concessões por diversos municípios brasileiros, entre eles Rio Claro, Limeira e Mauá, em São Paulo, além de Rio das Ostras, na Região dos Lagos do Rio de Janeiro.

*EPC – Eles já têm Águas de Limeira, né? (...) Eles pegaram a frente Rio Claro e Rio das Ostras o esgotamento sanitário, água não. Mauá é água e não esgoto sanitário. Águas de Limeira, água e esgoto, igual a Citágua. E tem... eles também tão no campo de recursos hídricos também, né?*

Esta convergência de interesses aproximou os grupos que, assim, começaram a conversar sobre a transferência do controle da Citágua. Depois de algum tempo de negociação, em meados de 2008 a Empresa acabou sendo comprada pela Organização Odebrecht. No ano seguinte, passou a se chamar Foz do Brasil.

*EPC – Pelos inúmeros prêmios conquistados pela Citágua, isso chamou a atenção da Odebrecht. (...) Pelo trabalho que vinha sendo feito aqui (...). E eles começaram a sondar (...) esse mercado. Já que eles também (...) já atuavam no mercado, né? Então foi isso que ele [o representante dos antigos proprietários] falou: “oh, vocês passaram a ser um negócio altamente competitivo pra eles. E pra nós... é... ficamos limitados”. (...) Fizeram a negociação e aí ele veio anunciar pra nós, né?*

Consultada pela Prefeitura a respeito da outorga de prévia anuência à transação, a Agência Reguladora não se opôs e apenas indicou ao poder concedente a necessidade de análise técnico-administrativa sobre a capacidade operacional, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal do pretendente adquirente. Já a Secretaria de Acompanhamento Econômico, vinculada ao Ministério da Fazenda emitiu o Parecer Técnico Nº. 06463/2008, de 30/07/2008, aprovando o negócio sem pendências, tendo em vista que, segundo a sua análise, a operação não traria prejuízos à concorrência. A Procuradoria Federal do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, através do Parecer Nº. 636/2008, de 26/08/2008, também não apresentou restrições, bem como o Relator do processo, em 09/09/2008. O Plenário do CADE, por unanimidade, aprovou a operação sem restrições, nos termos do voto do Relator, em sessão ocorrida em 17/09/2008, conforme Acórdão publicado em 02/10/2008 (CADE, 2008a; 2008b; PROCADÉ, 2008; SEAE, 2008).

*AGR – Veja bem: controle acionário normalmente é discutido na Comissão de Valores Mobiliários. (...) Controle acionário de empresa é discutido em bolsa de valores, né? Quem regulamenta? O CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica, né?*

Apesar da aprovação dos órgãos de regulação e controle da concorrência, existiu um grande questionamento sobre a moralidade da simples transferência do controle de uma concessão decidida nos gabinetes de gestores e governantes, sem a realização de um novo processo licitatório, com a possibilidade de participação de outras empresas interessadas, além da Odebrecht.

*SMA – Simplesmente foi feita diretamente com o [poder] executivo.*

*CMS – Você pode dar uma concessão e essa concessão ser passada pra uma outra [empresa], sem fazer um outro debate? Sem passar (...) pelas instituições de governo, pela Câmara? Sem passar por um debate com a sociedade? E é uma concessão.*

*P7G4 – Por acaso eu estava lá na Câmara Municipal e ouvi [um] vereador (...) bravo, reclamando que “já tá mudando de novo; tem maracutaia”.*

*CMS – Teve uma falha muito grande por parte do (...) Executivo Municipal e do Legislativo porque existe um contrato.*

Há, porém, quem defenda o negócio, argumentando que não haveria impedimentos legais para tal. O próprio Contrato assinado anteriormente entre a Citágua e a Prefeitura previa esta possibilidade, estabelecendo para isso apenas alguns poucos condicionantes, como a comprovação de capacidade técnica e financeira por parte do novo grupo controlador.

*EPC – O contrato permite isso também, né? (...) Pode mudar o Prefeito, pode mudar partido, pode mudar o que for, né? O compromisso da Citágua é com (...) a Cidade. (...) O contrato, ele tá lá; é um documento.*

*AGR – A legislação estabelece que cabe ao Município duas condicionantes pra autorizar a transferência: que a empresa que vá assumir comprove capacitação financeira para gerir esse projeto; (...) que ela comprove capacitação técnica pra executar o projeto. Se ela apresentou seus condicionantes, não há nenhum impedimento pra que ela mude o controle acionário. (...) Se a Empresa comprovou... (...) E já tinha havido antes e vai continuar havendo transferência do controle acionário. São jogos de mercado.*

*PMC – Podia vender e essa Concessionária é a Odebrecht, que tem uma longa experiência e eu acredito que está muito bem entregue. É do ramo. (...) Tava previsto que podia passar a concessão, desde que fosse para uma firma que tivesse credibilidade. (...) Não vi nenhuma irregularidade nessa venda não. Porque era permitido por lei.*

*AGR – Cabe ao Município ter as garantias de que a empresa que vá assumir tenha condição financeira de tocar o projeto e condição técnica de tocar o projeto. Qualquer outra coisa é balela, né?*

Mas ao contrário das autoridades locais e dos órgãos reguladores, a população novamente não foi consultada antes que a transação ocorresse. Muitos ainda não têm informações claras a respeito, apesar do tempo transcorrido desde então. Alguns se mostraram surpresos com a notícia inesperada e outros se sentiram desrespeitados pela Empresa, uma vez que seriam os maiores

interessados no assunto, já que usufruem diariamente dos serviços prestados e pagam regularmente por eles.

*P7G4 – Ninguém ficou sabendo.*

*P8G1 – Eu fiquei sabendo pela televisão.*

*CMS – Ouvi falar por alto, mas também não destacou. (...) Não se sabe se é verdade ou não.*

*P9G3 – Já mudou.*

*P3G4 – Quem pegou?*

*P8G1 – Acho que é Odebrecht.*

*P8G4 – Uma falta de respeito com o povo. Principalmente com quem paga a conta deles.*

*P4G4 – Em toda mudança teria a população que participar, ouvir, dar opinião. Porque nós temos o direito, né? (...) Nós pagamos as nossas contas direitinho.*

*P8G4 – Porque no final de tudo quem paga somos nós mesmos.*

*P4G4 – É o nosso dinheiro que tá sendo empregado ali.*

Passados alguns meses, a Empresa ainda não havia feito qualquer comunicação oficial à sociedade sobre a mudança. Os órgãos de representação popular não haviam sido informados a respeito. Durante as audiências públicas que antecederam ou sucederam a negociação, o assunto não esteve presente nas pautas de discussões. Apenas a imprensa divulgou a transação, depois de consumada, mas de forma muito tímida.

*SMA – Não foi comentada essa venda da Citágua pra Odebrecht, tá? Não (...) ficou claro na Audiência como que era esse processo. (...) Eu acompanhei, eu fui na última (...) apresentação pública da Agersa. (...) A Agência que deveria fazer o papel da relação com a comunidade. Ela não abriu muito essa questão da transferência de capital. (...) Então eu acho assim que muita coisa é feita sem (...) uma aprovação maior. (...) Uma elite orgânica tem conhecimento, questiona, mas a grande massa, ela desconhece o processo. Ocorre uma (...) omissão dessas informações.*

*CMS – Nós não temos nada oficial. Tudo de forma oficiosa. (...) Tem que ser [apresentado ao Conselho]. (...) [Mas] nós estamos conseguindo (...) muita coisa através do Ministério Público. Porque nós aqui não conseguimos quase nada (...) de forma amigável.*

*EPC – É, [a comunidade] não vai saber mesmo não. Porque nós não (...) fizemos ainda uma campanha [de divulgação] (...) da mudança. (...) Não foi uma preocupação de imediato. (...) Porque o contrato não muda. (...) A própria mídia (...) viu a notinha na [revista] Veja. (...) E a própria mídia mesmo nos procurou e a gente respondeu, mas, assim, não tem nenhuma polêmica em torno do assunto.*

A desinformação foi responsável por um certo clima de estranhamento, confusão e decepção entre os usuários. Alguns se sentiam inseguros e temerosos sobre o futuro dos serviços e dos valores das tarifas cobradas. Criou-se também certa expectativa de que novas melhorias estariam



por vir. Havia, porém, aqueles que, de tão desanimados e desgostosos, preferiam se manter indiferentes.

*P8G1 – Se for pra melhoria... A gente tem que aguardar.*

*P7G2 – Pode ser que nós vamos ter melhoria. Pode ser.*

*P3G2 – Eu só espero que quem compre (...) faça um bom uso da Citágua e (...) ajude os pobres coitados. E não metam a mão nos bolso da gente.*

*EPC – Eu to com grande expectativa de a Odebrecht manter também [a política tarifária atual], porque o contrato é bem claro também. Não tem como fugir do que tá escrito lá.*

*P4G1 – A gente vive mais de esperança. A esperança é muito grande que as coisas vão melhorar.*

*P3G2 – Pra nós, não vai fazer diferença nenhuma. A gente não opina em nada. Se eles venderam ou não venderam, nós não temos como impedir de vender mesmo.*

A Empresa, entretanto, parecia estar ciente desta situação, pois preparava para breve o lançamento de uma campanha de divulgação da nova marca voltada para a população de Cachoeiro de Itapemirim. O atraso de quase um ano deveu-se, segundo os gestores, ao tempo gasto para consolidação do negócio.

*EPC – Eu tenho que falar pros meus clientes que mudou, né? E isso vai ser dito, né? Mas no início do processo, fazer isso (...) é complicado também. (...) Eu acho que o negócio tem que acontecer. Consolidou, (...) sem risco nenhum, e agora falar pra população como que foi, como que vai ser. Isso vai ser feito. Essa é uma segunda etapa. (...) Eu já recebi uma informação que em junho [de 2009] isso deve acontecer. Até junho, né? Nós vamos falar de forma mais explícita da (...) mudança. (...) Até porque eles querem fortalecer a marca, porque eles têm interesse de fazer novos negócios.*

Entre outras informações, o destaque maior seria dado à ampliação e antecipação dos investimentos inicialmente previstos em contrato. A previsão inicial é que sejam gastos R\$65 milhões nos próximos cinco anos, a maior parte deste montante destinada aos serviços de coleta e tratamento do esgoto gerado no Município, com impactos diretos sobre os diversos cursos de água que cortam a Cidade. Outro objetivo é a construção de uma Pequena Central Hidrelétrica, de modo que a Empresa se torne auto-suficiente em energia (FOZ DO BRASIL, 2009).

*EPC – Essa transição tá sendo tranquila e harmoniosa. (...) Já temos um cronograma pra anunciar de forma mais ampla essa mudança. Porque a gente vai falar de investimentos.*

*CSN – Eu só sei que vai gastar R\$60 milhões de investimento na melhoria da qualidade de água e de (...) vida pra população de Cachoeiro. Isso aí foi comentado.*

*EPC – Eles já estão anunciando um investimento nos próximos cinco anos de R\$65 milhões. Proposta deles já é antecipar alguns investimentos. Não mais atendendo àquele cronograma de jogar pra frente. (...) E já tem estudos avançados também (...) de a Citágua ser auto-suficiente em energia.*

No mais, apenas os funcionários estavam mais informados sobre o assunto. Alguns ainda tinham um certo receio sobre as mudanças que estavam por vir, mas a maioria já havia sido orientada pela respectiva chefia. Desta vez, ao contrário do processo ocorrido em 1998, não houve resistências.

*STS – Resistência não teve. (...) Teve uma reunião com todos os colaboradores. Foi passado que (...) a Empresa tava sendo (...) vendida pra (...) outro acionista. (...) A gente fica assim: “será como que vai ser a parte de gestão”? Porque os funcionários todos tão acostumados com uma gestão. Todo mundo já tá entrosado com os objetivos (...) daqueles gestores, daqueles acionistas. De repente, tem toda (...) uma mudança, porque (...) cada tipo de (...) profissional tem um pensamento diferente: eu vou tomar o caminho sul; eu vou tomar o caminho norte, né? Então (...) nós ficamos assim... ansiosos.*

*EPC – Nesse momento de transição, é muito importante quem tá ligado diretamente passar pras equipes como que está, pra não gerar aquela (...) ansiedade, aquela (...) expectativa.*

Segundo fontes de dentro da própria Empresa e também de acordo com a percepção dos usuários dos serviços, a Foz do Brasil manteve o mesmo modelo de gestão e o mesmo padrão de qualidade da Citágua. No primeiro ano após assumir o contrato, o novo grupo não implantou nenhuma alteração administrativa muito significativa.

*P9G3 – Efetivamente o que mudou não foi a Empresa, né? O que mudou foi a administração da Empresa, né? A Empresa continua sendo a Citágua.*

*STS – Só teve mudança da parte dos acionistas. (...) A diretoria continua a mesma. A parte técnica, os coordenadores, não mudou nada.*

*SMA – Na verdade só mudou (...) o capital. (...) Não percebi mudanças em termos da estrutura da Citágua. Houve uma alteração assim de capital, mas a estrutura de ação, os empreiteiros, (...) os técnicos... todos são as mesmas pessoas.*

*P4G3 – Não mudou nada.*

*EPC – Algumas áreas já estão lidando diretamente com a Organização, porque a Holding fica em São Paulo. (...) Essas pessoas (...) tão trazendo pra dentro da Empresa o que já está sendo resolvido e feito.*

*STS – Bem, o objetivo continua o mesmo que era do Grupo Águia Branca, né? Continuou o mesmo (...) padrão, mesma qualidade.*

Mas certamente algumas mudanças não tardarão a aparecer, pois as inúmeras falhas e problemas já apontados precisam ser corrigidos nos próximos anos, para que a Empresa finalmente consiga superar os principais desafios vislumbrados não apenas pelos usuários dos serviços de

abastecimento de água e esgotamento sanitário, mas também pelos próprios técnicos, gestores e governantes.

### **5.10 Desafios para o Saneamento no Município**

O grande desafio apontado pelos atores consultados para o futuro dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Cachoeiro de Itapemirim é colocar em prática o Plano Municipal de Saneamento, uma vez que muitos pontos previstos por este valioso instrumento ainda não saíram do papel.

*P7G4 – Eu acho que na realidade é o compromisso (...) da nossa Cidade (...) com o povo. Principalmente (...) cumprir as determinações que são impostas a ela. Que hoje não são cumpridas (...) Porque no Brasil muitas vezes é assim: a lei tá no papel, mas ela não é cumprida na realidade. Se cumprisse o prometido, o que se determina a lei, com certeza (...) vai ser suficiente.*

Entre os objetivos mais citados durante as dinâmicas para coleta de dados está a efetiva universalização de serviços de qualidade, sobretudo da coleta e tratamento do esgoto, a um preço realmente acessível a todos os usuários, independentemente da classe social e da região onde vivem, seja na área central, bairros periféricos ou principalmente na zona rural.

*EPC – A minha expectativa (...) é muito grande. (...) [São] tantas situações que a gente vê ruins de famílias que vivem praticamente no meio do esgoto. (...) Então (...) pelo que a gente tá vendo de proposta da Organização, (...) eu to com grande expectativa de ver isso mudar.*

*AGR – O grande desafio é atender às comunidades do interior. O grande desafio é atender.*

*CSN – Eles tão investindo bem no interior. (...) No tratamento de água. (...) Agora tem que melhorar é em esgoto.*

*PMC – É continuar... a nova Concessionária continuar dotando a Cidade de tal forma que o esgoto seja tratado... que é um benefício à saúde pública. E que se faça o serviço de água e que se dê água ao povo de Cachoeiro de Itapemirim.*

*STS – O desafio, do meu ponto de vista, é manter sempre a qualidade. (...) E sempre tentar melhorar cada vez mais, né? Isso que eu acho mais difícil.*

*P6G3 – Eu acho que o desafio seria manter ou melhorar essa qualidade do jeito que tá (...) e com um custo que todo mundo possa manter. Porque vai chegar um determinado momento (...) que tá pesando muito na classe menos favorecida.*

*P3G3 – É bom, mas eu não consigo pagar. (...) Então o que adianta?*

Os mesmos sujeitos reconhecem que essa meta não será alcançada sem a devida mobilização e participação popular nas questões que envolvem o saneamento, através dos diversos mecanismos

e fóruns disponibilizados pela Prefeitura, pela Agência Reguladora ou mesmo pela própria Concessionária.

*CSN – O maior desafio é levantar a população pra participar. (...) A população estar junto ali, ajudar a reivindicar. Esse é um desafio muito grande pra Cachoeiro ao longo do tempo.*

*PIG4 – Mobilizar a comunidade.*

*FAM – Maior interesse da população. (...) [E] de todos os órgãos voltados. Maior interesse de discutir o assunto.*

*P7G2 – A gente teria que fazer uma (...) associação melhor no caso pra poder reivindicar os nossos problemas, né? Compartilhar mais com a sociedade, né? Participar...*

Mas o controle social está ligado diretamente ao interesse e ao conhecimento sobre os canais de participação, que por sua vez dependem do nível de informação e conscientização da população. É por isso que o primeiro passo para uma mudança mais profunda consiste na mobilização dos usuários através de ações de educação, conforme reconhecem os atores consultados.

*P6G3 – Outro desafio que eu penso é a conscientização do pessoal, né? (...) A gente tem que trabalhar essa conscientização.*

*CSN – Vamos conscientizar a população de Cachoeiro... melhorar... reformular o Conselho, botar compromisso nos nossos vereadores, porque eles que são representantes do povo têm que estar lá ativos pra passar pra comunidade.*

*SMA – Existe aí todo uma (...) necessidade de se trabalhar a importância (...) dessa ligação do esgoto, desse tratamento de fato, porque mesmo com essa estrutura aí toda montada, (...) a consciência do (...) morador, a consciência do cidadão, ela é imprescindível pra esse sistema funcionar, tá?*

*CMS – É preciso esclarecer a modalidade e a forma desse saneamento: como é que ele acontece; como é que ele tá sendo feito e de que forma ele atende a sociedade. (...) O desafio é esse.*

*FAM – Levamos esclarecimentos à população (...) sobre como deve agir, (...) as consequências que isso pode ter pra (...) população. (...) Porque (...) quando eles descobrirem que a questão do saneamento vai influenciar em toda a vida dela, aí seria muito melhor. (...) Sentirem que é necessário a presença deles (...) e acordarem pra a questão de se unirem em torno (...) da melhor qualidade de vida pra si. Eles mesmos têm que lutar.*

## 6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Os resultados obtidos através da análise dos dados coletados por meio dos grupos focais e entrevistas individuais permitiram que as questões levantadas no capítulo de Introdução deste trabalho fossem averiguadas, de modo a atingir os objetivos geral e específicos previamente traçados. As falas da população, técnicos, gestores e governantes revelaram que o caso de Cachoeiro de Itapemirim insere-se no mesmo contexto e não difere muito das demais experiências de gestão privada dos serviços de saneamento vivenciadas no Brasil e no resto do mundo, já amplamente discutidas, embora com algumas particularidades devido ao panorama local.

Para começar, a visão de saneamento predominante entre os atores consultados era bastante limitada e reducionista, ignorando o seu caráter multisetorial e interdisciplinar, bem como enfatizando a sua dimensão técnica e os aspectos financeiros envolvidos. Esta concepção talvez explique em parte a decisão de privatizar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na tentativa de melhorá-los. Ainda assim, ficou evidente o caráter político da mudança, devido à forte pressão exercida sobre os poderes executivo e legislativo do Município em meados da década de 1990, numa conjuntura neoliberal que estimulava a venda ou concessão de bens públicos em todo o País. Além disso, havia interesses de grupos econômicos poderosos na região que se aproveitaram oportunamente da situação.

Os usuários, em geral, estavam insatisfeitos com a qualidade dos serviços prestados pelo antigo SAAE, cujos equipamentos e redes estavam obsoletos devido à falta de investimentos, e acabaram apoiando a iniciativa dos governantes e gestores locais, que seguiam as diretrizes da política implementada pelo governo federal na época e buscavam novas fontes de financiamento. Entretanto, não houve articulação e força popular suficientes para participar das decisões, que acabaram por se tornar pouco transparentes. As maiores resistências à transição dos modelos de gestão se deram por parte de servidores municipais receosos, que não conseguiram impedir a aprovação da proposta na Câmara de Vereadores, devido às manobras regimentais colocadas em prática durante a votação.

Consolidada a concessão, os esforços da Prefeitura concentraram-se na criação de mecanismos jurídicos e institucionais necessários à boa gestão do saneamento no Município. Até aquele momento não havia marcos jurídicos bem definidos para a área e a estrutura de controle e fiscalização era incipiente. Assim, a política pública instituída através de uma lei municipal constituiu, sem dúvidas, um grande avanço. Mas o documento foi pensado e promulgado por gestores e governantes sem a devida discussão junto à população e, dessa forma, muitos pontos acabaram não saindo do papel.

O Conselho Municipal de Saneamento e as audiências públicas, por exemplo, ainda não estão funcionando conforme o previsto, principalmente no que se refere à periodicidade das reuniões e à presença mais vigorosa da população. Os demais canais e fóruns de participação formalmente instituídos pela Prefeitura e pela Concessionária permanecem pouco conhecidos e utilizados. Falta organização, preparo, informação e interesse aos usuários para se fazerem representar. Não existe, portanto, um efetivo controle social dos serviços de saneamento de Cachoeiro de Itapemirim.

Já a Agência Reguladora conta com autonomia financeira para funcionar, mas não se pode dizer o mesmo a respeito do aspecto político, uma vez que o seu diretor é indicado diretamente pelo Prefeito e os mandatos dos dois dirigentes têm prazos coincidentes. A isenção do Órgão para fiscalizar e controlar os serviços fica comprometida, bem como para mediar os possíveis conflitos entre as partes envolvidas. Desta forma, não são raras as vezes em que ela se posiciona favoravelmente aos interesses da Prefeitura e contrária às aspirações e direitos da população, sobretudo das parcelas menos favorecidas.

Mais um problema é a recorrente omissão por parte das variadas instituições, que não assumem suas responsabilidades diante das reivindicações dos usuários por alguma melhoria. Outras vezes competem entre si pela mesma atribuição ou pela divisão das verbas disponíveis. Faltam ações integradas e coordenadas entre os diferentes níveis de governo, a Agência Reguladora e a Concessionária. São poucos os programas conjuntos com outras áreas afins, como saúde, meio ambiente, obras, habitação e educação, entre outras.

Mesmo com todos os problemas descritos, houve uma grande melhoria na percepção da população sobre a qualidade dos serviços prestados após a privatização, ante a precariedade do sistema e à ausência de recursos financeiros no período que a antecedeu, comparados aos investimentos que se seguiram. Entretanto, foram notórias a preferência pelos serviços de abastecimento de água, em detrimento do esgotamento sanitário, bem como a prioridade dada às áreas mais desenvolvidas e centrais, devido ao maior retorno econômico. As periferias e a zona rural ficaram em segundo plano.

As melhorias alcançadas, todavia, não teriam compensado os aumentos exorbitantes praticados pela Concessionária nos preços das tarifas cobradas dos usuários, que acabaram financiando a expansão das redes. Os valores referentes ao esgotamento sanitário, em especial, foram bastante contestados, pois muitos que ainda não usufruem dos serviços são obrigados a pagar por eles, com respaldo da justiça, da lei municipal e da Agência Reguladora. O orçamento de inúmeras famílias ficou seriamente comprometido.

Esta situação não tende a mudar radicalmente com os novos controladores da Empresa, uma vez que até agora o novo grupo mantém o mesmo modelo administrativo adotado anteriormente e promete seguir à risca os termos do contrato vigente com a Prefeitura, respeitando as metas e valores previstos inicialmente. A antecipação e ampliação dos investimentos recentemente anunciados certamente obedecem a uma lógica de mercado, pois visam à expansão da sua base de clientes-consumidores e o conseqüente aumento dos lucros futuros.

Diante destes fatos, conclui-se então que o Estado falhou e foi incapaz de fornecer serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de qualidade a toda a população, mas os argumentos em favor da atuação da iniciativa privada nesta área não se sustentaram à luz da realidade, haja vista a quantidade de fragilidades encontradas, em consonância com os problemas identificados pelas pesquisas compiladas por Castro (2007; 2008a; 2008b), que analisou experiências semelhantes em outros países. Assim, a grande questão que se coloca seria: qual o modelo de gestão mais apropriado e viável para o saneamento no Município ou mesmo no Brasil?

A resposta para esta indagação talvez esteja no caso da província de Santa Fé, na Argentina, descrito por Flores (2007), onde o poder público também não conseguiu prestar um serviço

satisfatório e a concessão do sistema à iniciativa privada foi igualmente problemática, devido aos valores cobrados dos usuários. Insatisfeita, a sociedade local se mobilizou para construir um novo modelo de serviço pertencente ao Estado, mas controlado pelo povo, por meio de práticas de gestão horizontais, abertas e participativas.

Desta experiência se pode apreender que o efetivo controle social é imprescindível para o sucesso da gestão do saneamento. O Estado, com a ajuda dos usuários, pode muito bem prover serviços de qualidade a todos, sem discriminação de classe social ou favorecimento de alguma região. Para isso, basta que ele abdique da lógica de mercado que permeia atualmente as suas ações, como a busca desenfreada pelo lucro e pela sustentabilidade dos sistemas, uma vez que os resultados sociais são infinitamente mais importantes que os econômicos. Esta reflexão pode contribuir para o aprimoramento do modelo adotado em Cachoeiro de Itapemirim ou ainda para a revisão do padrão vigente. Antes, é preciso que a população se mobilize, discuta e decida sobre aquilo que é melhor para o seu próprio futuro.



## 7 REFERÊNCIAS

- ALVES-MAZZOTI, A. J.; GEWANDSZNADJER, F. *O método nas ciências naturais e sociais*. 2.ed. São Paulo: Pioneira, 2004. 203 p.
- ARANTES, B. R. M. *Financiamento dos sistemas de saneamento básico: estudo multicaso de três prestadores de serviços públicos do triângulo mineiro no período de 2001 a 2005*. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.
- BALTHAZAR, A. M. *Gestão Pública de bacias hidrográficas e saneamento. Estudo de caso: Cachoeiro de Itapemirim e Santo André*. 2005. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas.
- BANCO MUNDIAL. *World development report 2004: making services work for poor people*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2003.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. 3.ed. Lisboa: Edições 70, 2004. 225 p.
- BARROS, A. J. P.; LEHFELD, N. A. S. *Fundamentos de Metodologia: um guia para iniciação científica*. 3.ed. São Paulo: Makron Books, 2000.
- BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 6.ed. Petrópolis: Vozes, 2007. p.189-243.
- BAYLISS, K. Privatization and poverty: the distributional impact of utility privatization *Centre on Regulation and Competition - Working Paper*, n.16, Manchester, jan. 2002. 16 p.
- BAYLISS, K. *Water Privatisation in Africa: Lessons from three case studies*. Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, 2001. Disponível em: <<http://www.psiru.org/reports/2001-05-W-Africases.doc>>. Acesso em 14 abr. 2009.
- BETTINE, S. C. *Instrumentos de regulação dos serviços de saneamento básico: um enfoque multiobjetivo*. 2003. Tese (Doutorado) – Faculdade de Engenharia Civil da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.
- BORJA, P. C. *Política de saneamento, instituições financeiras internacionais e megaprogramas: um olhar através do Programa Bahia Azul*. 2004. 400 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura da UFBA, Salvador.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução N° 196, de 10/10/1996. Regulamenta pesquisas com seres humanos. Brasil, 1996.
- BRASIL. Lei N° 8.987, de 13/02/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Brasil, 1995.
- BRASIL. Lei N° 10.257, de 10/07/2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasil, 2001.
- BRASIL. Lei N° 11.079, de 30/12/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasil, 2004.
- BRASIL. Lei N° 11.107, de 06/04/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de

consórcios públicos. Brasil, 2005.

BRASIL. Lei Nº 11.445, de 05/01/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Brasil, 2007.

BRITTO, A. L.; BESSA, E.R. *Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil. Complexo urbano. Documento setorial. Saneamento*. Disponível em: <[http://www.projetopib.org/arquivos/ds\\_urbano\\_saneamento.pdf](http://www.projetopib.org/arquivos/ds_urbano_saneamento.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2009.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. *Cartografia: mapas da região e cidade*. Disponível em: <<http://www.mirantehotel.net>>. Acesso em 20 jun. 2009.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. Contrato de Concessão Nº 029, de 14/07/1998. Disponível em: < [http://www.agersa.com.br/default/attachments/055\\_Contrato%20de%20Concessão%20n.º%20029\\_98.pdf](http://www.agersa.com.br/default/attachments/055_Contrato%20de%20Concessão%20n.º%20029_98.pdf) >. Acesso em: 02 jun. 2008.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. Edital de Concorrência Pública Nº 06, de 01/12/1997. Disponível em: <[http://www.agersa.com.br/default/attachments/058\\_Edital%20n.º%2006\\_1997.pdf](http://www.agersa.com.br/default/attachments/058_Edital%20n.º%2006_1997.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2008.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. Lei Nº 4797/99, de 14/07/1999, que dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento, seus instrumentos e dá outras providências. Cachoeiro de Itapemirim, 1999a.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. Lei Nº 4798/99, de 14/07/1999, que cria a Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim e dá outras providências. Cachoeiro de Itapemirim, 1999b.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. Lei Nº 5807/2005, de 29/12/2005, que institui e define a estrutura organizacional da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos – Agersa, cria e extingue cargos de provimento em comissão e dá outras providências. Cachoeiro de Itapemirim, 2005.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim. *Cidade: como chegar*. Disponível em: <<http://www.cachoeiro.es.gov.br/>>. Acesso em: 22 nov. 2008.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM. Sétimo Aditivo ao Contrato de Concessão Nº 029/98, de 12/06/2006 Disponível em: < [http://www.agersa.com.br/default/attachments/061\\_7.º%20Termo%20Aditivo%20Contrato%20Concessão.pdf](http://www.agersa.com.br/default/attachments/061_7.º%20Termo%20Aditivo%20Contrato%20Concessão.pdf) >. Acesso em: 02 jun. 2008.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Acórdão do Ato de Concentração Nº 08012.007261/2008-99, de 02/10/2008a. Disponível em: <[http://www.cade.gov.br/temp/D\\_D000000393611778.pdf](http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000393611778.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2009.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Relatório Sobre o Ato de Concentração Nº 08012.007261/2008-99, de 09/09/2008b. Disponível em: <[http://www.cade.gov.br/temp/D\\_D000000393591174.pdf](http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000393591174.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2009.

CARVALHO, A. O.; NAVES, R. Aspectos técnicos, econômicos e sociais do setor de saneamento – uma visão jurídica. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (orgs.). *Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto*. Fortaleza: Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR); Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE). 2008. p.73-90.

- CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, n.45, São Paulo, jul.1996. p.152-166.
- CASTRO, J. E. Neoliberal water and sanitation policies as a failed development strategy: lessons from developing countries. *Progress in Development Studies*, v.8, n.1, 2008b, p.63-83.
- CASTRO, J. E. Poverty and citizenship: sociological perspectives on water services and public-private participation. *Geoforum*. v.38. 2007. p. 756-771.
- CASTRO, J. E. Proposiciones para el examen teórico y empírico de la privatización: el caso de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. *El agua, derecho humano y raíz de conflictos*. Zaragoza, Spain: Government of Aragon, Fundación Seminario de Investigación para la Paz (SIP), 2008a, p. 367-390.
- CASTRO, J. E.; LACABANA, M. Agua y Desarrollo en América Latina: por una democracia sustantiva en la gestión del agua y sus servicios. *CDC*, maio 2005, vol.22, n.59, p.01-02.
- CITÁGUA. Companhia Águas de Cachoeiro. Relatório de Gestão da Citágua – PNQS 2008. Cachoeiro de Itapemirim: Citágua. 2008. 73p.
- CLARKE, G. R. G., MENARD, C., ZULUAGA, A. M. Measuring the welfare effects of reform: urban water supply in Guinea. *World Development*. v. 30, p. 1517–37. 2002.
- CORDEIRO, B. S. Saneamento: Direito Social e coletivo ou mercadoria? Reflexões sobre a transformação do setor na era FHC. In: EXPOSIÇÃO DE EXPERIÊNCIA EM SANEAMENTO MUNICIPAL, VII, 2002, Santo André. *Anais*. Brasília: ASSEMAE, 2002. 1 CD-ROM.
- COSTA, A. M. *Avaliação da política nacional de saneamento, Brasil – 1996/2000*. 2003. 248 p. Tese - (Doutorado em Saúde pública) – Centro de Pesquisa Aggeu Magalhães, Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Recife.
- COSTA, M. A. B. *Cachoeiro: referência nacional em Saneamento*. Cachoeiro de Itapemirim: CITÁGUA, 2005. 44 p.
- COUTINHO, M. L. *Comparação entre modelos de gestão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, segundo indicadores de saúde pública, operacionais e sociais, nos municípios de Minas Gerais (1989 e 1998)*. 2001. 181 p. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- COWEN, P.B.; COWEN, T. *Deregulated private water supply: a policy option for developing countries*. *Cato Journal* v. 18, 1998. p. 21-41.
- CUNHA, E. H.; GRANADO, B. H. Regulamentação das condições da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (orgs.). *Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto*. Fortaleza: Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR); Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE). 2008. p.205-224.
- ESCH, S.; DELGADO, M.; HELFRICH, S.; SALAZAR RAMÍREZ, H.; TORREGROSA, M.L.; PÉREZ-TEJADA, I.Z. *La gota de la vida: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*. México DF: Fundación Heinrich Böll Ediciones. 2006. Disponível em <[http://www.boell-latinoamerica.org/download\\_es/Libro\\_La\\_Gota.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/download_es/Libro_La_Gota.pdf)>. Acesso em 25 mar. 2009.

- FLICK, U. *Uma introdução à Pesquisa Qualitativa*. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2004. 312p.
- FLORES, R. K. *A contra-hegemonia e a reestatização dos serviços de água e saneamento no Uruguai e na Província de Santa Fé (AR)*. 2007. 105 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- FLORES, R. K. O discurso como estratégia de luta contra a mercantilização da água. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10, 2006, Salvador. *Anais*. Salvador, 2006.
- FOZ DO BRASIL. Conheça a Foz do Brasil. Disponível em: <<http://www.citagua.com.br>>. Acesso em: 20 jun.2009.
- FUJIWARA, T. A privatização beneficia os pobres? Os efeitos da desestatização do saneamento básico na mortalidade infantil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33, 2005, Natal. *Anais*. Natal: ANPEC, 2005.
- FUNASA - Fundação Nacional de Saúde. *Manual de orientação para criação e organização de autarquias municipais de água e esgoto*. 3 ed. Brasília: FUNASA, 2003. 136 p.
- FUNASA - Fundação Nacional de Saúde. *Manual de saneamento*. 3.ed. rev. Brasília: FUNASA, 2004. 408 p.
- GALVÃO JUNIOR, A. C; MONTEIRO, M. A. P. Análise de contratos de concessão para a prestação de serviços de água e esgoto no Brasil. *Engenharia Sanitária e Ambiental*. v.11. n.4. 2006. p.353-361.
- GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 6.ed. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 64-89.
- GILL, R. Análise de discurso. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 6.ed. Petrópolis: Vozes, 2007. p.244-270.
- GUIDUCCI, R. *A cidade dos cidadãos: um urbanismo para todos*. São Paulo: Brasiliense, 1980. 263p.
- HALL, D. El agua en manos públicas. La administración del agua en el sector público: una opción necesaria. *Informe de la Internacional de Servicios Públicos (ISP)*. 2001, 33p.
- HALL, D.; LOBINA, E. *From a private past to a public Future? The problems of water in England and Wales*. Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, 2007. Disponível em: <<http://www.psiru.org/reports/2008-02-W-UK.doc>> Acesso em 14 abr. 2009.
- HALL, D; LOBINA, E. La privatización del agua en América Latina. *Informe a la Conferencia Sobre el Agua de la ISP Américas*. San José, Costa Rica, jul. 2002. 36p.
- HELLER, L. Política pública e gestão dos serviços de saneamento a partir de uma visão de saúde pública. In: ENCUENTRO POR UNA NUEVA CULTURA DEL AGUA EN AMERICA LATINA, 2005, Fortaleza. *Anais*. Zaragoza: Fundacion Nueva Cultura del Agua, 2005.
- HELLER, L. *Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais*. Texto de disciplina do mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Escola de

- Engenharia da UFMG. Belo Horizonte, 2006.
- HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Engenharia Sanitária e Ambiental*. v.12. n.3. 2007. p. 284-295.
- HISSA, C. E. V. Geografia urbana e planejamento. *Caderno de Geografia*. v.10, n. 14. Belo Horizonte: PUC Minas. fev. 2000. p. 5-12.
- HISSA, C. E. V.; LOBO, C. F. F. Planejamento Urbano: política e democracia. *Caderno de Geografia*. v.9, n. 12. Belo Horizonte: PUC Minas. fev.1999. p.5-14.
- HOPKINS, E. S. Elements of Sanitation. New York: D. Van Nostrand Co., 1939, 435 p.
- HUKKA, J. J., KATKO, T. S. Refuting the paradigm of water services privatization. *Natural Resources*, Forum 27, p.142-155, 2003.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cidades@*: Cachoeiro de Itapemirim - ES. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 22 dez. 2009.
- JUSTO, M. C. D. M. Uma análise comparativa das gestões pública e privada no financiamento do setor de saneamento. In: ASSEMBLÉIA NACIONAL DA ASSEMAE, 34, 2004, Caxias do Sul. *Anais*. Caxias do Sul: ASSEMAE, 2004.
- KÖCHE, J. C. *Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa*. 19.ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- LUNDQVIST, J.; NARAIN, S.; TURTON, A. Social, institutional and regulatory issues. In: MAKSIMOVIC, C, TEJADA-GUIBERT, J.A. (orgs.). *Frontiers in urban water management*. Padstow: IWA, 2001.
- MACHADO, M. B.; JACKS, N. *O discurso jornalístico*. Brasília: Compós, 2001.
- MARCONDES, M. J. A. *Cidade e Natureza: proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Studio Nobel, 1999. 238p.
- MARQUES, E. C. Da higiene à construção da cidade: O Estado e o Saneamento no Rio de Janeiro. *História, Ciências, Saúde – Manguinho*. v.2. n.2. 1995. p.51-67.
- MCIDADES. Ministério das Cidades. *Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/secretaria-nacional-de-saneamento-ambiental>>. Acesso em 09 maio 2009.
- MELLO, M. F. Privatização do setor de saneamento no Brasil: quatro experiências e muitas lições. *Revista de Economia Aplicada*, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 495-517, 2005.
- MELO, J. A. M.; JORGE NETO, P. M. Bem-estar social, regulação e eficiência no setor de saneamento básico. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35, 2007, Recife. *Anais*. Recife: ANPEC, 2007.
- MINAYO, M. C. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 10.ed. Rio de Janeiro: Hucitec, 2006. 403 p.
- MOORE, M.; GOULD, P.; KEARY, B. S. Global urbanization and impact on health. *International Journal of Hygiene and Environmental Health*, v. 206, n. 4-5, 2003. p. 269-278.
- OGERA, R. C.; PHILIPPI JR., A. Gestão dos serviços de água e esgoto nos municípios de

Campinas, Santo André, São José dos Campos e Santos, no período de 1996 a 2000. *Revista Engenharia Sanitária e Ambiental*. v.10. n.1. 2005. p.72-81.

OLIVEIRA, C. F. A gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. v.9. n.194 (73). 2005.

OLIVEIRA FILHO, A. *Institucionalização e desafios da Política Nacional de Saneamento: um balanço prévio*. ASSEMAE, 2006. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br>>. Acesso em 16 fev. 2009.

OLIVEIRA FILHO, A.; MORAES, L. R. S. Saneamento no Brasil: política e regulamentação. In: *Conferência Nacional de Saneamento*. Brasília, 1999. [mimeo].

ORGANIZATION (UNESCO), WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME. Water, a shared responsibility. *The United Nations World Water Report 2*. Paris e Nova York: UNESCO e Berghahn Books, 2006.

PEIXOTO, J. B. *O barulho da água: os municípios e a gestão dos serviços de saneamento*. São Paulo: Água e Vida, 1994. 94 p.

PEROSA, R. T. Y. *Regulação dos serviços de saneamento básico: aspectos conceituais e fatores intervenientes*. 2002. Dissertação – FSP/USP. São Paulo.

PROCADE. Procuradoria Federal – CADE. Parecer ProCADE Nº 636, de 26/08/2008. Disponível em: <[http://www.cade.gov.br/temp/D\\_D000000386211346.pdf](http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000386211346.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2009.

RATTNER, H. *Planejamento urbano e regional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1983.

RATTNER, H. Democracia e governabilidade: em busca de uma estratégia de sustentabilidade. In: SCHWEIZER, P. J. *Planejamento participativo na reestruturação urbana*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2000. 101p.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2.ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 387 p.

REZENDE, S. *Aspectos demográficos da cobertura de serviços de saneamento no Brasil urbano contemporâneo*. 2005. 153 p. Tese (Doutorado em Demografia do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

RICHARD, B., TRICHE, T. A. Reducing regulatory barriers to private-sector participation in Latin America's water and sanitation services. *Policy Research Working Papers*. v.1322. Washington DC: Water and Urban Development Department, The World Bank, 1994.

ROCHA, D; DEUSDARÁ, B. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. *ALEA*. v.7. jul-dez. 2005, p.305-322.

ROUSE, M. The market-centred paradigm. In: CASTRO, J. E.; Heller L. (orgs.). *Water and Sanitation Services: public policy and management*. London: Earthscan, 2009.

SALETH, R. M., DINAR, A. *Evaluating water institutions and water sector performance*. Washington: World Bank. (World Bank Technical Paper nº 447).1999.

SANCHEZ, O. A privatização do saneamento. *São Paulo Perspectiva*, v. 15, n. 1, p. 89-101,

2001.

SCHWEIZER, P. J. Planejamento participativo e a execução associativa na execução de projetos para a promoção do desenvolvimento sustentável das cidades. In: \_\_ *Planejamento participativo na reestruturação urbana*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2000. 101p.

SEAE. Secretaria de Acompanhamento Econômico. Parecer Nº 06463, de 30/07/2008. Disponível em: < <http://www.cade.gov.br/temp/t2312200912414473.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2009.

SILVA, F. L. A. Cidadania participativa: o caso do orçamento municipal de Ipatinga-MG. *Interesse Público*, Sapucaia do Sul. v. 7, n. 33, p. 305-326, set./out. 2005.

SINTERCON. Sindicato Interestadual das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto. *Foz do Brasil assina contrato com o BNDES para obras em Cachoeiro de Itapemirim*. Disponível em: <[http://www.sintercon.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=70%3Afoz-do-brasil-assina-contrato-com-bndes-para-obras-em-cachoeiro-de-itapemirim&catid=7%3Adestaques&Itemid=1](http://www.sintercon.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=70%3Afoz-do-brasil-assina-contrato-com-bndes-para-obras-em-cachoeiro-de-itapemirim&catid=7%3Adestaques&Itemid=1)>. Acesso em: 16 jan. 2010

SOARES, S. R. A.; NETTO, O. M. C.; BERNARDES, R. S. Avaliação de aspectos político-institucionais e econômico-financeiros do setor de saneamento no Brasil com vistas à definição de elementos para um modelo conceitual. *Engenharia Sanitária e Ambiental*. v.8. n.1. 2003. p.84-94.

SOUTO, M. J. V. O marco regulatório do saneamento básico e o poder normativo das agências reguladoras. In: GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. (orgs.). *Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto*. Fortaleza: Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR); Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE). 2008. p.51-72.

SOUZA, V. A. G. *Agências reguladoras: instrumento de fortalecimento estatal*. (Monografia) – Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim, Cachoeiro de Itapemirim. 2004.

TEIXEIRA, J. C.; HELLER, L. Modelo de priorização de investimentos em saneamento com ênfase em indicadores de saúde: desenvolvimento e aplicação em uma companhia estadual. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v.6, n.3/4, p.138-146, 2001.

TUROLLA, F. A. Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2002.

TUROLLA, F. A.; OHIRA, T. H. A economia do saneamento básico. In: CICLO DE DEBATES EITT, 3, 2005, São Paulo. *Anais*. São Paulo: PUC-SP, 2005.

TUROLLA, F. A.; OHIRA, T. H. Pontos para uma discussão sobre eficiência e regulação em saneamento. In: SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. (orgs.). *Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007, v. 2, p. 197-215.

VARGAS, M. C.; LIMA, R. F. Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem? *Ambiente & Sociedade*. v.7. n. 2. jul./dez. 2004.

VERGARA, S. C. *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas S.A., 2004. 287p.

WATER AND SANITATION PROGRAM Y PUBLIC PRIVATE INFRASTRUCTURE

ADVISORY FACILITY (WSP-PPIAF). *New designs for water and sanitation transaction: making private sector participation work for the poor*. Washington DC: WSP-PPIAF, 2002.

XIMENES, M. M. A. F.; GALVÃO JUNIOR, A. C. A Normatização e a construção da regulação do setor de água e esgoto. In: \_\_ *Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto*. Fortaleza: Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR); Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE). 2008. p.21-34.

ZVEIBIL, V. Z. *Reforma do Estado e a gestão do saneamento: uma trajetória incompleta*. 237 p. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.



## **8 APÊNDICES**

### **APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – ENTREVISTA**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
ESCOLA DE ENGENHARIA - DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA SANITÁRIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO, MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS

## **PESQUISA SOBRE A PERCEPÇÃO DE DIVERSOS ATORES SOBRE O SANEAMENTO EM CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – ES**

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - ENTREVISTA**

Prezado Senhor(a),

A pesquisa para a qual V.Sa. irá contribuir tem como objetivo estudar o que governantes, técnicos, gestores e especialistas pensam a respeito do saneamento em Cachoeiro de Itapemirim. A seleção dos participantes considerou aqueles que reconhecidamente possuem maior conhecimento sobre o assunto e exerçam ou já tenham desempenhado papel relevante para a gestão ou o controle do saneamento no Município.

Para participar deste estudo, sua especial colaboração será como entrevistado uma Entrevista Semi-Estruturada, onde os questionamentos básicos apoiados em observações, teorias, hipóteses e objetivos da pesquisa, permitirão o surgimento de novas perguntas na medida em que as respostas forem dadas. Haverá, portanto, maior flexibilidade para seguir uma linha de pensamento através de suas experiências pessoais, sem perder de vista o fio condutor estabelecido pelos pesquisadores, ao contrário do que aconteceria em entrevistas padronizadas ou questionários. Essa conversa será gravada e V.Sa. terá total liberdade para dizer o que pensa e ainda para deixar de responder qualquer questão. O conteúdo das falas será posteriormente tratado sistematicamente por métodos analíticos.

Antes do início dos trabalhos, será solicitado o preenchimento de um questionário com informações pessoais como idade, naturalidade, escolaridade, sexo e cor. No entanto, não há obrigação no fornecimento de tais dados e a ficha poderá ser devolvida em branco ou parcialmente preenchida. As informações não serão associadas ao seu nome.

As gravações das conversas serão utilizadas para a análise necessária ao presente estudo. Todo material produzido como resultado das Entrevistas Semi-Estruturadas (fitas gravadas, fichas de caracterização dos entrevistados, Termo de Livre Consentimento e transcrições) será armazenado em local com devida segurança, e será manuseado somente pelos pesquisadores responsáveis. Este material ficará guardado por um período de cinco anos para subsidiar a possível execução de outros trabalhos de caráter científico ou educativo e depois será inutilizado.

Sua participação neste estudo é muito importante e voluntária. Caso não queira participar ou deseje sair a qualquer momento não haverá nenhuma restrição ou penalidade. Para retirar-se do estudo, basta informar aos pesquisadores responsáveis.

### **INFORMAÇÕES**

Este estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais, que poderá ser contatado para esclarecimentos pelo telefone 3499-4592, por e-mail [coep@prpq.ufmg.br](mailto:coep@prpq.ufmg.br) ou no seguinte endereço: Av. Antonio Carlos, 6627 – Unidade Administrativa II, sala

2005. CEP 31270-901 - Belo Horizonte, MG.

Caso julgue necessário, os pesquisadores responsáveis podem fornecer esclarecimentos adicionais sobre essa pesquisa, através dos seguintes meios de contato:

- Av. do Contorno 842, 7º andar – Centro – Belo Horizonte/MG – CEP 30110-090
- Telefones: (31) 3409-1958 ou 3409-1018

Coordenador

Léo Heller  
e-mail: heller@desa.ufmg.br

Pesquisadores

Marluce Martins de Aguiar  
e-mail: marluce.aguiar@terra.com.br

Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima  
e-mail: srezende@desa.ufmg.br

Thiago Guedes de Oliveira  
e-mail: thiguedes@gmail.com

**DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO**

Li as informações contidas neste documento antes de assinar este Termo de Consentimento. Declaro que toda a linguagem técnica utilizada na descrição deste estudo foi satisfatoriamente explicada e que recebi respostas para todas as minhas dúvidas.

Confirmo também que recebi uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Compreendo que sou livre para me retirar do estudo em qualquer momento, sem perda de benefícios ou qualquer outra penalidade.

Dou meu consentimento de livre e espontânea vontade para participar deste estudo.

---

Nome do participante (em letra de forma)

---

Assinatura do participante ou representante legal

---

Data

---

Assinatura do pesquisador

---

Data

**APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – GRUPO FOCAL**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
ESCOLA DE ENGENHARIA - DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA SANITÁRIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO, MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS

## **PESQUISA SOBRE A PERCEPÇÃO DE DIVERSOS ATORES SOBRE A QUALIDADE DE VIDA EM CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - ES**

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – GRUPO FOCAL**

Prezado Senhor(a),

Este Termo de Consentimento pode conter palavras que você não entenda. Peça ao pesquisador que explique as palavras ou informações não compreendidas completamente.

A pesquisa para a qual você irá contribuir tem como objetivo estudar o que as pessoas pensam a respeito de suas condições de vida. As únicas restrições na seleção de participantes desta pesquisa foi que os mesmos possuíssem idade superior a dezoito anos e fossem casados em 1998.

Para participar deste estudo, sua especial colaboração será como componente de um Grupo Focal, que é uma reunião com aproximadamente oito a dez pessoas, onde conversaremos sobre condições de vida da população. A discussão, que será gravada, dura de uma hora e meia a duas horas, e os participantes serão estimulados a falar sobre questões propostas pelos pesquisadores que coordenarão o procedimento. Os participantes só precisam dizer o que pensam, mas terão liberdade para deixar de responder a questões que não desejem. Não existem respostas certas ou erradas. O importante é o que cada participante pensa.

Antes do início da conversa nos Grupos Focais, será solicitado aos participantes que preencham um questionário no qual irão declarar sua idade, sua naturalidade, sua escolaridade (anos de estudo), seu sexo e sua cor. No entanto, o participante não será obrigado a fornecer tais informações, tendo o direito de não efetuar o preenchimento do questionário ou efetuá-lo parcialmente.

A sua identidade será mantida em sigilo. Os resultados do estudo serão sempre apresentados como o retrato de um grupo e não de uma pessoa. Dessa forma, você não será identificado quando o material de seu registro for utilizado, seja para propósitos de publicação científica ou educativa. Todos os participantes do grupo de discussão serão informados que a conversa será gravada, mas que, apesar disto, será garantido anonimato e sigilo absoluto por parte dos pesquisadores. As falas de cada pessoa permanecerão confidenciais e nomes não serão associados a elas.

As gravações das conversas serão utilizadas para a análise necessária ao presente estudo. Todo material produzido como resultado dos Grupos Focais (fitas gravadas, fichas de caracterização dos entrevistados, termo de livre consentimento e transcrições) será armazenado em local com devida segurança, e será manuseado somente pelos pesquisadores responsáveis. Este material ficará guardado por um período de cinco anos para subsidiar a execução de outros trabalhos científicos, se necessário, e depois será inutilizado.

Sua participação neste estudo é muito importante e voluntária. Você tem o direito de não querer participar ou de sair a qualquer momento, sem que ocorra nenhuma penalidade. Em caso de decidir retirar-se do estudo, basta informar aos pesquisadores responsáveis.

## **INFORMAÇÕES**

Este estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais, que poderá ser contatado para esclarecimentos pelo telefone 3499-4592, por e-mail [coep@prpq.ufmg.br](mailto:coep@prpq.ufmg.br) ou no seguinte endereço: Av. Antonio Carlos, 6627 – Unidade Administrativa II, sala 2005. CEP 31270-901 - Belo Horizonte, MG.

Caso julgue necessário, os pesquisadores responsáveis podem fornecer esclarecimentos adicionais sobre essa pesquisa, através dos seguintes meios de contato:

- Av. do Contorno 842, 7º andar – Centro – Belo Horizonte/MG – CEP 30110-090
- Telefones: (31) 3409-1958 ou 3409-1018

### **Coordenador**

Léo Heller  
e-mail: [heller@desa.ufmg.br](mailto:heller@desa.ufmg.br)

### **Pesquisadores**

Marluce Martins de Aguiar  
e-mail: [marluce.aguiar@terra.com.br](mailto:marluce.aguiar@terra.com.br)

Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima  
e-mail: [srezende@desa.ufmg.br](mailto:srezende@desa.ufmg.br)

Thiago Guedes de Oliveira  
e-mail: [thiguedes@gmail.com](mailto:thiguedes@gmail.com)

## **DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO**

Li ou alguém leu para mim as informações contidas neste documento antes de assinar este Termo de Consentimento. Declaro que toda a linguagem técnica utilizada na descrição deste estudo foi satisfatoriamente explicada e que recebi respostas para todas as minhas dúvidas.

Confirmo também que recebi uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Compreendo que sou livre para me retirar do estudo em qualquer momento, sem perda de benefícios ou qualquer outra penalidade.

Dou meu consentimento de livre e espontânea vontade para participar deste estudo.

\_\_\_\_\_  
Nome do participante (em letra de forma)

\_\_\_\_\_  
Assinatura do participante ou representante legal

\_\_\_\_\_  
Data

\_\_\_\_\_  
Assinatura do pesquisador

\_\_\_\_\_  
Data

## **APÊNDICE C – ROTEIRO BÁSICO DE ENTREVISTAS**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
ESCOLA DE ENGENHARIA - DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA SANITÁRIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO, MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS

PERCEPÇÃO DE DIVERSOS ATORES SOBRE O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO, O MODELO DE GESTÃO E A QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - ES

## ROTEIRO BÁSICO DE ENTREVISTAS

Data: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Formação: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Cargo ou Função: \_\_\_\_\_ Tempo no Cargo ou Função: \_\_\_\_\_

### INTRODUÇÃO

- 1) Para você o que é saneamento?
- 2) A partir desse conceito, o que é uma gestão de saneamento adequada?
- 3) Dentro dessa idéia de gestão em saneamento, qual deve ser o papel da Prefeitura Municipal?

### PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

- 4) A Prefeitura privatizou os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 1998, após um concorrido processo. Como surgiu essa idéia / proposta de modificar o modelo de gestão até então adotado?
- 5) Comente sobre a reação dentro da Prefeitura, do Poder Legislativo, da Empresa e por parte da população?
- 6) Quais foram as estratégias adotadas para superar as resistências?
- 7) Essas mudanças foram acompanhadas de uma nova Política Municipal de Saneamento adotada pela Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim. Fale um pouco sobre essa Política.

### PERÍODO 1998-2008

- 8) Como passaram a ser definidas as prioridades das ações e investimentos em saneamento no Município a partir de 1998?
- 9) Como você avalia o papel da população no atual modelo de gestão?
- 10) Quais os canais de participação instituídos a partir de 1998?
- 11) Comente sobre a atuação do Conselho Municipal de Saneamento.
- 12) Como se estabelece o diálogo e a articulação entre a Citágua e a Prefeitura?
- 13) E com a área da saúde?
- 14) Como é a atuação da Agência Reguladora nesse modelo?
- 15) Ao longo dos últimos 10 anos, como você vê o funcionamento da Citágua no Município?
- 16) Como é a atuação da Empresa na área rural e nas áreas periféricas do Município?
- 17) Comente sobre as alterações na qualidade dos serviços prestados durante esse período.

### MUDANÇA DE CONTROLE DE GESTÃO

- 18) O controle da Citágua foi adquirido pela Odebrecht em meados de 2008. O que mudou na estrutura ou nos procedimentos da Empresa a partir de então?
- 19) Essa transação está em conformidade com os termos previstos no Contrato de Concessão e com a legislação vigente?

### FUTURO – DESAFIOS E CENÁRIOS

- 20) Diante de todas as questões levantadas, a privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário foi acertada?
- 21) Quais são os principais desafios para a gestão do saneamento no Município e como a enfrentá-los?



## **APÊNDICE D – ROTEIRO BÁSICO PARA GRUPO FOCAL**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
ESCOLA DE ENGENHARIA - DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA SANITÁRIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO, MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS

## **PERCEPÇÃO DE DIVERSOS ATORES SOBRE O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO, O MODELO DE GESTÃO E A QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - ES**

### **ROTEIRO BÁSICO PARA GRUPO FOCAL**

#### **INTRODUÇÃO / APRESENTAÇÃO**

- ✓ Iniciar a apresentação sem gravadores ligados.
- ✓ Cumprimentos e agradecimentos iniciais.

Meu nome é Thiago Guedes de Oliveira e esta é minha colega Marluce Martins de Aguiar. Somos alunos de mestrado e doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Estamos trabalhando em uma pesquisa que trata da qualidade de vida no Município. Hoje conversaremos particularmente sobre a percepção que as pessoas apresentam sobre algumas questões relacionadas a esse tema. Para isto, vocês foram convidados para participar deste encontro, chamado de grupo focal.

O grupo focal é uma reunião informal onde as pessoas se encontram para conversar sobre um determinado assunto. A reunião é gravada para que posteriormente nós possamos transcrever as falas de cada pessoa e desenvolver as análises que precisamos para a realização de nosso estudo. A identidade das pessoas que participam é mantida em sigilo, mas há quem prefira usar um outro nome qualquer ou se identificar somente pelo primeiro nome. Para que possamos nos entender melhor, é importante que apenas uma pessoa fale de cada vez. A participação das pessoas é voluntária, mas nós gostaríamos de reforçar que ela é muito importante não só para nossa pesquisa, mas para o aumento do entendimento das questões relacionadas à qualidade de vida. A reunião dura cerca de uma hora e meia. Um pequeno lanche será servido durante este tempo. Nós gostaríamos que todos ficassem bem à vontade para se servirem durante o encontro.

Para aqueles que concordam em participar deste grupo, nós gostaríamos de pedir que assinassem o Termo de Consentimento, que será lido em voz alta e cuja cópia será entregue a vocês. Este documento diz que vocês aceitam participar desta reunião e que foram informados sobre como ela funciona. Caso alguém tenha alguma dúvida, por favor, pergunte. Além do Termo de Consentimento, nós também gostaríamos de pedir que vocês preenchessem uma pequena ficha com informações pessoais, como idade, escolaridade, estado civil etc. O nome não precisa ser completo e nem verdadeiro, para que não haja possibilidade de identificação. Este documento é para que depois nós possamos saber as características gerais do grupo.

#### **TERMO DE CONSENTIMENTO E FICHA DE CARACTERIZAÇÃO**

- ✓ Distribuir os termos de consentimento, sendo 2 cópias para cada participante, que devem retornar uma cópia assinada para o moderador e guardar a outra.

- ✓ Após a assinatura do termo de consentimento, solicitar que preencham uma ficha de caracterização. Verificar se algum participante necessita de ajuda.

## **DISCUSSÕES EM GRUPO**

(iniciar a gravação)

- ✓ Descontração para início do trabalho.

**Moderador:** Para iniciarmos os nossos trabalhos eu gostaria que vocês dissessem o que vem à cabeça quando o assunto é:

- o maior problema do bairro;
- a melhor coisa do bairro;
- saneamento.

**Moderador:** Agora vamos falar um pouco sobre dois dos aspectos do saneamento: **a água e o esgoto.**

1. De quem é a responsabilidade pelo abastecimento de água, a coleta e o tratamento do esgoto no Município?
2. Todos os bairros e localidades têm o mesmo acesso a esses serviços?
3. A comunidade confia na água fornecida?
4. Como a população fica sabendo sobre a qualidade da água?
5. Falem sobre o preço das tarifas pagas pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

**Moderador:** O assunto agora diz respeito Prefeitura e à Citágua, uma vez os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário foram privatizados no ano de 1998:

1. Qual foi a reação da população quando soube sobre essa mudança na responsabilidade sobre a prestação dos serviços?
2. Como a opinião da comunidade foi considerada naquele momento?
3. A qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário mudou nos últimos 10 anos?
4. A comunidade está satisfeita com a atuação da Citágua nos diferentes bairros?
5. Como é o atendimento a reclamações?
6. Atualmente existem canais onde a população possa participar das decisões sobre investimentos e melhorias em saneamento?
7. Como a Prefeitura e a Citágua envolvem a comunidade em programas ou ações de saneamento, saúde e educação ambiental?

**Moderador:** A Citágua foi vendida em meados de 2008 para uma grande empresa que atua no ramo da construção civil, a Odebrecht.

1. A população ficou sabendo dessa transação?
2. A comunidade percebeu alguma mudança a partir de então?
3. Diante de tudo o que foi discutido, vocês acham que a privatização dos serviços foi uma decisão acertada?
4. Para finalizar, quais são os principais desafios dessa Empresa para melhorar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município?

**APÊNDICE E – FICHA DE RECRUTAMENTO PARA PARTICIPANTES DOS GRUPOS  
FOCAIS**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
ESCOLA DE ENGENHARIA - DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA SANITÁRIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO, MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS

## PESQUISA SOBRE A PERCEPÇÃO DE DIVERSOS ATORES SOBRE A QUALIDADE DE VIDA EM CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - ES

### FICHA DE RECRUTAMENTO PARA PARTICIPANTES DOS GRUPOS FOCAIS

(Este termo deve ser lido pelo recrutador quando do convite aos possíveis participantes dos Grupos Focais)

Bom dia/boa tarde/boa noite, meu nome é \_\_\_\_\_ trabalho na Secretaria Municipal de Saúde. Os pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais, Marluce Martins de Aguiar e Thiago Guedes de Oliveira estão realizando uma pesquisa com o objetivo de estudar o que as pessoas pensam a respeito de suas condições de vida. Estamos interessados na opinião de homens e mulheres que atuam como lideranças comunitárias. Gostaria de explicar a você sobre a pesquisa e saber se sua participação seria possível.

A pesquisa é de natureza acadêmica, sendo parte de dois estudos de mestrado e doutorado. Para poder entender mais detalhadamente o que as pessoas pensam sobre as condições de vida da população, realizaremos pequenas reuniões, as quais são chamadas de Grupos Focais. Os grupos envolvem a participação de aproximadamente 10 pessoas que manifestam o que pensam sobre algumas questões colocadas pela pessoa que conduzirá a reunião. No caso desse trabalho, o encontro será conduzido pela aluna de doutorado da UFMG, Marluce Martins de Aguiar e pelo aluno de mestrado da UFMG, Thiago Guedes de Oliveira, responsáveis pela pesquisa. Um deles fará pequenas anotações enquanto o outro mediará as conversas. A reunião é gravada para que posteriormente os pesquisadores possam desenvolver as análises necessárias para seu estudo.

Apesar dos encontros serem gravados, posso garantir que tudo o que você responder é absolutamente confidencial e nenhum nome completo ou endereço será associado às suas respostas. Você terá liberdade para deixar de responder a qualquer pergunta que não queira e pode sair da reunião se achar necessário.

A reunião dura cerca de uma hora e meia e será realizada (provavelmente) na **Regional de Saúde**. Durante o encontro será servido um pequeno lanche e, caso você possa participar, suas passagens de ônibus (ou outro transporte coletivo) serão reembolsadas pelos pesquisadores.

Você só participa se quiser, mas as suas respostas podem ser muito úteis para o entendimento das condições de vida da população nesta cidade, nesse estado e no Brasil. Você concorda em participar?

[  ] NÃO CONCORDA (agradecer) [  ] CONCORDA (solicitar informações que constam no verso desta folha)

## GRUPOS FOCAIS

### INFORMAÇÕES PRÉVIAS DO VOLUNTÁRIO

Admito fornecer as informações solicitadas neste termo para viabilizar a formação dos Grupos Focais e o contato comigo.

---

Nome do participante (em letra de forma)

---

Nome (em letra de forma) e Assinatura do recrutador

---

Data

1) Mora em Cachoeiro de Itapemirim há pelo menos 10 anos?  SIM  NÃO

2) Possui vinte e oito anos ou mais?  SIM  NÃO

3) Casado em 1998?  SIM  NÃO

4) Atua como liderança na comunidade (formal ou informalmente)?  SIM  NÃO

5) Servido por abastecimento de água e coleta de esgoto em 1998?  SIM  NÃO

6) Preferência de dia / horário

DIA DA SEMANA

(marcar apenas uma das opções abaixo)

de segunda à sexta

sábado

HORÁRIO (TURNO)

(marcar apenas uma das opções abaixo)

pela manhã

à tarde

à noite

7) Forma de contato para marcação e confirmação da data e do horário de realização do grupo focal:

Telefone(s): ( \_\_\_\_ ) \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

e-mail: \_\_\_\_\_

**APÊNDICE F – FICHA DE INFORMAÇÕES DOS PARTICIPANTES DE GRUPOS  
FOCAIS**

## FICHA DE INFORMAÇÕES DOS PARTICIPANTES DE GRUPOS FOCAIS

**Não há obrigatoriedade no fornecimento dos dados constantes nessa ficha, que poderá ser devolvida em branco ou parcialmente preenchida. As informações não serão associadas ao seu nome e servem apenas para caracterizar os participantes do encontro.**

1) NOME \_\_\_\_\_

2) SEXO: ( ) MASCULINO ( ) FEMININO                      3) IDADE \_\_\_\_\_ anos.

4) RAÇA/ COR\*: ( ) BRANCA ( ) PARDA ( ) PRETA ( ) AMARELA ( ) INDÍGENA

5) NATURALIDADE \_\_\_\_\_ 6) MORA EM CACHOEIRO HÁ \_\_\_\_\_ anos.

7) CASADO? ( ) NÃO ( ) SIM                      TEMPO DE CASAMENTO \_\_\_\_\_ anos.

8) ESCOLARIDADE

( ) ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO

( ) ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO

( ) ENSINO MÉDIO INCOMPLETO

( ) ENSINO MÉDIO COMPLETO

( ) ENSINO SUPERIOR INCOMPLETO

( ) ENSINO SUPERIOR COMPLETO

9) RENDA FAMILIAR

( ) UM SALÁRIO MÍNIMO

( ) 4-5 SALÁRIOS MÍNIMOS

( ) 2-3 SALÁRIOS MÍNIMOS

( ) ACIMA DE 5 SALÁRIOS MÍNIMOS

10) PERTENCE A ALGUMA ASSOCIAÇÃO? ( ) NÃO ( ) SIM NOME \_\_\_\_\_

\*Classificação adotada pelo IBGE



## **APÊNDICE G – FICHA DO ANOTADOR DOS GRUPOS FOCAIS**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
ESCOLA DE ENGENHARIA - DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA SANITÁRIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SANEAMENTO, MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS

**PESQUISA SOBRE A PERCEPÇÃO DE DIVERSOS ATORES SOBRE A QUALIDADE DE VIDA EM  
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - ES**

**FICHA DO ANOTADOR DOS GRUPOS FOCAIS**

GRUPO FOCAL NÚMERO \_\_\_\_\_ DATA \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ HORA INÍCIO \_\_\_\_:\_\_\_\_ DURAÇÃO \_\_\_\_\_

LOCAL DE REALIZAÇÃO \_\_\_\_\_

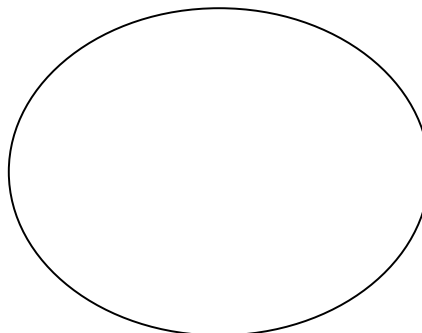
MODERADOR \_\_\_\_\_

ANOTADOR \_\_\_\_\_

**DISPOSIÇÃO DOS PARTICIPANTES**



OU



**PARTICIPANTES**

1 \_\_\_\_\_

2 \_\_\_\_\_

3 \_\_\_\_\_

4 \_\_\_\_\_

5 \_\_\_\_\_

6 \_\_\_\_\_

7 \_\_\_\_\_

8 \_\_\_\_\_

9 \_\_\_\_\_

10 \_\_\_\_\_

11 \_\_\_\_\_

12 \_\_\_\_\_