

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente.

**“FINANCIAMENTO DO SANEAMENTO BÁSICO NO
BRASIL – UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA GESTÃO
PÚBLICA E PRIVADA”**

Manoel Carlos Duarte de Mello Justo

Dissertação Apresentada ao
Instituto de Economia da UNICAMP para a
obtenção do título de Mestre em
Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio
Ambiente - na área de concentração em
Economia Regional e Urbana, sob a
orientação do Prof. Dr. Cláudio Schüller
Maciel.

Este exemplar corresponde ao
original da dissertação defendida por
**Manoel Carlos Duarte de Mello
Justo** em **20/02/2004** e orientada
pelo **Prof. Dr. Cláudio Schüller
Maciel**.

Campinas, 2004

UNIDADE	BC
Nº CHAMADA	T/UNICAMP J985f
V	EX
TOMBO BC/	65103
PROC.	6-86.05
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	2,00
DATA	4-8-05
Nº CPD	

AMP



July-id 359328

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

J985f Justo, Manoel Carlos Duarte de Mello.
Financiamento do saneamento basico no Brasil : uma analise comparativa da gestão publica e privada / Manoel Carlos Duarte de Mello Justo -- Campinas, SP : [s.n.], 2004.

Orientador: Claudio Schuller Maciel.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Saneamento basico – Financiamento. 2. Privatização. 3. SANASA (Campinas). 4. AGUAS DE LIMEIRA. I. Maciel, Claudio Schuller. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Titulo.

[Handwritten signature]

Ao meu pai, à minha mãe e às
minhas irmãs, pela colaboração,
amizade e amor.

"A cidadania é a minha arma mais poderosa para fazer saneamento, ensinar a fazer saneamento e formar quadros para o saneamento. Com isso, é possível fazer com que este País seja melhor para se viver. Os meus encantos com o saneamento são os encantos da transformação da sociedade."

Rodolfo Costa e Silva (1922 - 1999)

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer, em primeiro lugar, ao meu orientador, professor Cláudio Schüller Maciel, que com a sua dedicação e paciência me conduziu no processo de elaboração da dissertação, sempre com grande disposição e de forma serena e correta, proporcionando-me ensinamentos que foram muito além do referente à dissertação.

Agradeço também aos professores que compõem a banca examinadora, professores Bastiaan Philip Reydon e Fernão Pompeo de Camargo Neto. Considero-os pessoas muito importantes na minha formação intelectual.

Aos demais professores do curso de mestrado do Instituto de Economia que, com tanto esforço, nos passaram seu conhecimento e que, tenho certeza, se empenharam ao máximo para isso, em especial ao Professor Carlos Antonio Brandão, que fez parte do exame de qualificação e que apresentou muitas contribuições para o trabalho.

Também aos meus colegas de mestrado, cuja amizade e companheirismo foram muito importantes para o meu aprendizado nas disciplinas e ainda me ajudaram a passar pelas adversidades que se apresentaram. Aos amigos que deram força nos momentos em que eu mais precisava e não se furtaram a apoiar-me.

Quero agradecer também às instituições que me forneceram dados e informações sobre os casos, como a Associação dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), e a SANASA – Campinas, bem como à Câmara Municipal de Limeira e à Câmara Municipal de Ribeirão Preto, que abriram seus arquivos para as pesquisas efetuadas nestas cidades. Outro órgão que me ajudou muito foi a Associação de Defesa e Proteção dos Direitos dos Cidadãos (DEFENDE), de Limeira.

Meus agradecimentos vão também para pessoas que me ajudaram na coleta de dados sobre os casos em Limeira: ao ex-vereador Luis Carlos Pierri, aos vereadores Nelson Caldeiras e Mauro Zeuri e ao seu assistente, Donizete, que foram de primordial importância para a análise deste caso.

Em Campinas, aos engenheiros Fernando Antonelli Gasmenga e Antonino Spalletta e ao contador Marco Aurélio do Nascimento, todos pertencentes ao quadro da SANASA – Campinas.

Um agradecimento especial ao amigo e economista pertencente ao quadro da SANASA, Pedro Cláudio da Silva, que abriu as portas para que eu conseguisse os dados necessários ao andamento da pesquisa.

Quero fazer uma menção especial a duas pessoas que fazem parte da história do saneamento no Brasil e que me ajudaram a gostar deste tema e desta problemática que, apesar de complexa, me proporcionou momentos muito gratificantes ao longo da elaboração desta dissertação:

- Professor Jair Bernardes da Silva, que dedica toda a sua vida à luta pelo saneamento municipal, procurando estendê-lo a todo o país. Jair que me ajudou desde o princípio a conhecer os caminhos do saneamento e de sua história e tornou-se um grande amigo;

- Professor Rodolfo José da Costa e Silva (in memoriam), que também dedicou sua vida ao saneamento nacional, realizando obras por quase todos os estados do Brasil e lutando pela universalização dos serviços de saneamento.

Por último, agradeço aos meus pais, Manoel Carlos e Abadia pela formação, através da qual me passaram os valores de integridade e honestidade, e às minhas irmãs, Ana Alice e Carolina, pelo amor e pela amizade que nos une.

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	01
<u>PARTE 1: QUESTÕES GERAIS SOBRE O SANEAMENTO NO BRASIL E NO MUNDO</u>	05
<u>INTRODUÇÃO À PRIMEIRA PARTE</u>	07
<u>CAPÍTULO 1: A QUESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO MUNDO E AS ESTRATÉGIAS DO SETOR PRIVADO</u>	09
1.1 – O Problema Internacional da Água.....	09
1.2 – Comércio, financiamento e as estratégias do setor privado.....	14
<u>CAPÍTULO 2: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE PRIVATIZAÇÃO NO SETOR DE SANEAMENTO</u>	25
2.1 – Experiência Inglesa.....	25
2.2 – Experiência Francesa.....	31
2.3 – Experiência da Argentina.....	40
<u>CAPÍTULO 3: O SANEAMENTO NO BRASIL – HISTÓRICO DO SETOR E A QUESTÃO REGIONAL</u>	47
3.1 – Histórico do Saneamento Básico no Brasil.....	47
3.2 – Problemática da água no Brasil e a Questão Regional do saneamento.....	56
<u>CONCLUSÕES DA PRIMEIRA PARTE</u>	65
<u>PARTE 2: OS ESTUDOS DE CASOS NACIONAIS</u>	67
<u>INTRODUÇÃO À SEGUNDA PARTE</u>	69
<u>CAPÍTULO 4: A SANASA – CAMPINAS E A ATUAÇÃO DO SETOR PÚBLICO DE SANEAMENTO</u>	77
4.1 – Evolução da receita e seus determinantes.....	78

4.2 – Análise das despesas e custos da empresa	83
4.2.1 – Ações realizadas para a redução de custos.....	83
4.2.2 – O programa de controle de perdas.....	89
4.2.3 – Análise dos dados referentes aos custos e despesas da empresa.....	94
4.3 – O Acordo com o Ministério Público e a análise dos investimentos da SANASA	101
4.3.1 – O acordo com o Ministério Público.....	101
4.3.2 – Análise geral dos valores investidos.....	104
4.3.3 – O Plano de Investimentos da SANASA e o tratamento de esgotos.....	105
<u>CAPÍTULO 5: A CONCESSÃO DO SERVIÇO DE ÁGUA E ESGOTO DE LIMEIRA AO SETOR PRIVADO</u>	109
5.1 – Alguns fatos e questões a respeito da história do SAAE – Limeira	109
5.2 – Tramitação e aprovação da autorização para que o executivo realizasse a concessão dos Serviços de Saneamento Básico de Limeira-SP	111
5.3 – A Concorrência Pública	114
5.4 – O Contrato de Concessão	116
5.5 – Análise do período da Concessão	119
5.5.1 – Ações do SAAE – Limeira antes da concessão.....	119
5.5.2 – A Política tarifária e suas modificações.....	121
5.5.3 – Análise das Receitas da empresa.....	130
5.5.4 – As variações dos gastos da concessionária.....	133
5.5.5 – Análise dos investimentos da empresa.....	139
<u>CAPÍTULO 6: A EXPERIÊNCIA DE CONCESSÃO PARCIAL DO TRATAMENTO DE ESGOTOS EM RIBEIRÃO PRETO</u>	143
CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE OS CASOS ESTUDADOS	151
CONCLUSÕES	155
BIBLIOGRAFIA	159

RESUMO:

A presente dissertação tem o objetivo de estudar algumas experiências de gestão do setor de saneamento, no Brasil e em três outros países, que permitam tipificar o padrão de gestão do setor privado no setor, assim como caracterizar a gestão pública setorial e pensar aperfeiçoamentos para o melhor desempenho do setor público de saneamento no Brasil. Foram selecionadas três experiências de gestão no Estado de São Paulo e três outros casos na França, Inglaterra e Argentina.

Os casos estudados foram analisados na perspectiva de verificar quais as suas contribuições para o objetivo maior que é a universalização dos serviços de saneamento básico no país.

No caso de experiência do setor público é importante ressaltar a necessidade de uma mudança no relacionamento com o setor privado, principalmente no que se refere aos fornecedores de produtos e serviços terceirizados. Além disso, existe a necessidade de controlar e reduzir as perdas dos sistemas de abastecimento de água. Outro ponto relevante é a participação do Ministério Público, que tem procurado estabelecer cronogramas adaptados à capacidade de investimento dos serviços de saneamento para o tratamento dos esgotos no estado de São Paulo.

Dos casos nacionais e internacionais de gestão privada do saneamento, verificam-se as tendências de trabalhar com altos valores reais de tarifas e estabelecer uma drástica redução de custos com a operação dos serviços. Os ganhos provenientes dessa política acabam sendo distribuídos aos acionistas das empresas e os investimentos tendem a serem financiados com recursos públicos.

Por fim, uma necessidade se faz imperativa: que é a de estabelecer mecanismos de planejamento e gestão do saneamento no Brasil para atingir a meta nacional de universalizar o acesso aos serviços de saneamento básico.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar algumas experiências de gestão do saneamento básico no Brasil e no mundo para que, a partir delas, seja possível formular algumas conclusões a respeito dos espaços existentes para os setores público e privado no financiamento das ações de saneamento básico no país.

Em todo o mundo, a questão da escassez da água doce e a distribuição dos mananciais existentes pelo planeta estão gerando polêmica. Por outro lado, certos aspectos dessa discussão são estratégicos para alguns países. Para uma parte dos países desenvolvidos, que possuem poucas reservas de água, há interesse em tornar a discussão cada vez mais técnica e referenciada, unicamente pelas questões econômicas envolvidas. Para os países subdesenvolvidos, que possuem grandes mananciais, os termos em que se coloca tal discussão são prejudiciais.

Esse problema aparece por traz do processo de privatização e concessão dos serviços de saneamento básico pelo mundo. É estratégico para os países desenvolvidos, e para suas empresas, a montagem de filiais em locais onde estão os maiores mananciais de água do planeta.

A disputa pelas reservas de água planetárias, atrelada às questões mais gerais relacionadas à mudança do padrão de acumulação capitalista e, internamente, à abertura econômica e ao processo de privatização da economia, mostram seu lado trágico pela redução dos financiamentos ao setor público de saneamento e sua influência no aumento das doenças transmitidas por veiculação hídrica.

Por conta de questões e discussões como estas é que a problemática do saneamento básico, seu financiamento e as políticas governamentais adotadas pelo país nos últimos anos devem ser cada vez mais estudados.

É importante que se diga que a análise dos casos que serão estudados neste trabalho, não pretende abarcar toda a discussão das relações entre o setor público e o privado na área do saneamento básico e, muito menos, indicar, de forma definitiva, um desses setores como gestor “mais eficiente” dos serviços.

Porém, a análise dos casos internacionais, assim como dos nacionais, gera diversos indícios sobre o padrão de comportamento do setor privado no que se refere à gestão e ao financiamento dos serviços de saneamento. Parte desse comportamento será enfatizado no presente estudo.

A escolha dos casos internacionais teve como critérios básicos a relevância internacional e o período de tempo decorrido do início da concessão ou privatização.

No caso da experiência inglesa, trata-se de uma privatização total dos serviços, que incluiu a venda dos ativos das empresas. O caso francês é relevante porque, na França, o processo de concessões do saneamento foi se desenvolvendo no decorrer de várias décadas e culminou com a formação das duas maiores empresas que atuam hoje no mercado de concessões do saneamento.

A experiência da Argentina é importante por se tratar de um país da América Latina e que aprofundou o processo de concessões do saneamento básico durante o atual período de liberalização econômica.

Em todos os casos internacionais escolhidos transcorreu um intervalo de tempo, desde o início das experiências, permitindo o distanciamento necessário para se chegar a conclusões válidas e relevantes sobre a ação do setor privado no saneamento básico dos países escolhidos.

Para a escolha dos casos nacionais, foram considerados critérios como a representatividade de cada um dos casos no país e as possibilidades em termos do tempo necessário para a execução das pesquisas. Por isso, os casos de concessão escolhidos dentro da realidade brasileira foram os dos municípios de Limeira e de Ribeirão Preto. No primeiro caso, Limeira foi escolhida por se tratar de uma concessão total dos serviços de saneamento básico, que compreende o abastecimento de água e a coleta e o tratamento dos esgotos.

No caso de Ribeirão Preto, a concessão parcial do serviço de tratamento de esgotos é relevante por se tratar de uma cidade de grande porte e por representar a construção de um novo serviço a ser prestado em troca da sua operação pelo setor privado. Além disso, o Projeto de Parcerias Público-Privado do Governo Federal segue essa linha de concessão como modelo. Ainda que o volume de dados obtidos no caso de Ribeirão Preto tenha sido menor e com informações menos detalhadas que nos demais casos abordados, essa experiência remete a questões de grande relevância no que se refere ao financiamento das parcerias com o setor privado.

Ambos os casos nacionais de concessão estudados são apontados como modelos de participação do setor privado nas ações de saneamento básico no Brasil.

No caso da experiência de gestão pública do saneamento, foi escolhida a Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento de Campinas S/A, (SANASA) de Campinas, por se tratar de uma das maiores empresas de saneamento básico do país e possuir um passado consistente em que se pode perceber um padrão de gestão pública, que, em diversos momentos, conseguiu uma certa independência em relação aos ciclos políticos e diferentes mandatos eleitorais da cidade.

O caso da SANASA foi escolhido, também, por tratar-se de uma empresa municipal, fato que torna possível a comparação com os casos de concessões privadas de Limeira e Ribeirão Preto, ambos de abrangência municipal.

Esta dissertação está dividida em duas partes interconexas. A primeira parte é constituída por três capítulos e analisa as questões mais gerais sobre a água e o saneamento no planeta e no Brasil.

O primeiro capítulo analisa a problemática da água no mundo e mostra como a escassez de água influencia a estratégia das grandes empresas e dos países desenvolvidos de forma a tornar a posse dos mananciais de água doce um dos elementos que estão por traz do processo de concessões internacionais do saneamento básico.

O segundo capítulo destaca as experiências internacionais de privatização do saneamento. Os casos da Inglaterra, da França e da Argentina serão estudados na perspectiva de se encontrar características mais gerais do processo de privatização e suas conseqüências para o financiamento e o investimento nos países pesquisados. Posteriormente, será verificado como algumas dessas questões mais genéricas também podem ser encontradas nos estudos dos casos nacionais.

No terceiro capítulo é feito um breve histórico do setor de saneamento básico no Brasil, apontando as questões que o levaram à sua crise financeira e ao momento em que esse setor se encontra atualmente. Também é feita uma discussão a respeito de algumas das questões regionais que envolvem o saneamento básico no Brasil, apontando os efeitos do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) sobre distintas regiões do país.

Na segunda parte deste trabalho são realizados os estudos dos casos nacionais de gestão pública e privada no setor de saneamento básico. Desses casos são apreendidos alguns pontos característicos, tanto dos casos brasileiros quanto dos casos internacionais de concessão, e que mostram diversas similaridades entre as formas de concessão e privatização pesquisadas neste trabalho.

Por meio do caso de Campinas, pretende-se mostrar como a administração pública da SANASA conseguiu enfrentar alguns dos problemas da empresa, iniciar os investimentos e contratar o financiamento necessário para tratar 70% dos esgotos coletados na cidade até o final de 2006.

O caso de Limeira verifica o comportamento da empresa privada à frente do serviço de saneamento do município, tendo como base pontos relacionados à execução do contrato e à forma como foram conduzidos os investimentos, além da análise da política tarifária desenvolvida pela empresa privada.

Através da análise da concessão parcial do serviço de tratamento de esgotos de Ribeirão Preto, pretende-se mostrar um caso de concessão parcial do saneamento, enfatizando a forma de execução do contrato e de financiamento dos investimentos, bem como a forma pela qual foram conduzidos os investimentos na cidade, uma vez que o projeto de parcerias público - privadas do Governo Federal segue essa experiência como modelo.

A segunda parte da dissertação é sintetizada com as Considerações Finais sobre os Casos Estudados, em que são mostradas as contribuições para a discussão retiradas dos casos nacionais e internacionais, que findam por caracterizar um certo comportamento do setor privado no que se refere à gestão dos serviços de saneamento básico.

Por fim, o trabalho é encerrado com um conjunto de conclusões finais sobre os capítulos da dissertação, dando ênfase às principais estratégias utilizadas pelo setor privado na gestão dos serviços de saneamento básico.

PARTE 1:
QUESTÕES GERAIS SOBRE O SANEAMENTO NO
BRASIL E NO MUNDO

INTRODUÇÃO À PRIMEIRA PARTE

O problema da escassez de água aparece, atualmente, como uma das discussões mundiais mais relevantes e complexas. Questões como seus múltiplos usos e a distribuição desproporcional dos mananciais entre os países tornam essa questão ainda mais complexa por abranger interesses políticos e econômicos.

O primeiro ponto implica conflitos nacionais e internacionais e faz com que a discussão de políticas para disciplinar o uso da água seja necessária. Por outro lado, a distribuição da água entre os países não é proporcional à quantidade demandada pelos mesmos, fato que coloca a questão dos recursos hídricos como fundamental para as estratégias políticas e econômicas nacionais.

Juntamente com o aprofundamento do problema da escassez de água, ocorreram diversas modificações na economia mundial que consolidaram o processo de financeirização do capital, que trouxe na sua esteira, a privatização do Estado e de suas empresas.

Neste contexto, o setor de saneamento básico, que até então era tratado como um serviço público que deveria ser prestado pelo Estado, passa a ser pensado como um grande negócio, que é dominado por duas grandes empresas francesas, a Vivendi Universal e a ONDEO. Dessa forma, as estratégias do governo francês e das duas empresas se unificaram para fomentar a privatização do saneamento em escala mundial e, ao mesmo tempo, conseguir acesso aos grandes mananciais de água doce do planeta.

O primeiro capítulo deste trabalho discute alguns pontos relevantes sobre o problema da água e sua escassez e das estratégias dos países e das principais empresas privadas de saneamento do mundo.

Para exemplificar o processo de privatização do saneamento e mostrar os pontos de convergência entre as estratégias das empresas privadas, o capítulo 2 analisa três casos internacionais, o inglês, o francês e o argentino.

Fechando essa primeira parte do trabalho é realizado um estudo sobre o saneamento brasileiro de forma a enfatizar como as modificações no modelo de acumulação atingem esse setor e qual é a sua situação atual no país.

CAPÍTULO 1: **A QUESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO MUNDO E AS ESTRATÉGIAS DO SETOR PRIVADO**

1.1 – O Problema Internacional da Água.

O abastecimento de água e as demais atividades que constituem o saneamento básico enfrentam uma série de problemas e transformações, tanto no que tange ao Brasil, como ao mundo. Uma parcela substancial dos problemas está regionalmente localizada nos países subdesenvolvidos, uma vez que os países desenvolvidos solucionaram, no passado, os problemas relacionados ao saneamento básico, particularmente no que diz respeito ao acesso à água. As transformações, por sua vez, estão intimamente ligadas ao processo de financeirização da economia e às novas estratégias das empresas transnacionais.

Além dos problemas financeiros e sociais ligados à água e à sua acessibilidade pela população, as estimativas internacionais mostram que apenas entre 0,5% e 1%¹ de toda a água doce do planeta está disponível para o consumo humano. A quantidade limitada de água doce aliada ao seu mau uso e ao aumento da população fez com que a sua disponibilidade anual *per capita* para consumo tenha caído drasticamente nas últimas décadas, conforme dados que serão apresentados na tabela 1.

A água doce da Terra é proveniente de fontes superficiais, de rios e lagos e de fontes subterrâneas, sendo que as fontes que alimentam rios e lagos são os próprios aquíferos subterrâneos. O uso indiscriminado das águas dos aquíferos está diminuindo seu volume, uma vez que as pessoas e empresas estão extraindo deles mais água do que sua capacidade de recomposição.

A diminuição observada no volume de água doce *per capita* disponível ocorre por três motivos principais: o crescimento populacional, o crescimento econômico e a diminuição no volume de água doce disponível no mundo, que pode ser utilizada pelo homem. Isso ocorre porque, apesar da quantidade de água doce ser constante, ou até diminuir em alguns casos, a população continua a crescer a uma média de 85 milhões

¹ Estudo da SANASA(2002) diz que apenas 1% da água do planeta está disponível para consumo, outro lado, Barlow e Clarke(2003) apontam que este número é de 0,5%.

de pessoas por ano², e há que se considerar também o crescimento econômico que aumenta o uso da água para a irrigação e para atividades industriais.

REGIAO	1950	1960	1970	1980	2000
ÁFRICA	20,6	16,5	12,7	9,4	5,1
ÁSIA	9,6	7,9	6,1	5,1	3,0
AMÉRICA LATINA	105,0	80,2	61,7	48,8	28,3
EUROPA	5,9	5,4	4,9	4,4	4,1
AMÉRICA DO NORTE	37,2	30,2	25,2	21,3	17,5
TOTAL	178,3	140,2	110,6	89,0	58,3

Fonte: SANASA (2002:09)

A SANASA (2002), também mostra que o consumo residencial de água está fortemente concentrado nas camadas da população cuja renda é mais alta, conforme se verifica na Tabela 2 abaixo. Isso implica um maior consumo residencial em regiões de maior renda.

GRUPO DE RENDA	UTILIZAÇÃO ANUAL
BAIXA	386
MÉDIA	453
ALTA	1.167

Fonte: SANASA (2002:09)

O fato revelado pela SANASA pode ser aplicado, em parte, para o consumo dos países, ou seja, os países de mais alta renda possuem um consumo *per capita* maior. A tabela 3 mostra que, mesmo em países secos, mas de alta renda, como é o caso da Austrália, esse fato ocorre.

País ou Região	Consumo Per Capita Anual (m ³)
Estados Unidos	1.280
Austrália	694
Europa	694
Ásia	535
América do Sul	311
África	186

Fonte: Barlow & Clarke (2003:68)

Apesar de os países desenvolvidos, de certo modo, terem resolvido o problema do acesso à água, no que diz respeito ao consumo, à poluição e à degradação das fontes de água doce, esses países possuem graves problemas, que podem levá-los a uma crise de escassez de água.

² Barlow & Clarke (2003:08)

Outra questão importante no que se refere à água, é a distribuição desigual das suas fontes de acesso, fato este que cria problemas em diversas regiões. Como mostra a Tabela 4, a maior parte das fontes de água do planeta está localizada nas Américas e na Ásia. Em continentes como a Europa, a África e a Oceania, a participação nas fontes de água doce é pequeno.

África	9,7%
Américas	39,6%
Ásia	31,8%
Europa	15,0%
Oceania	3,9%
Brasil	13,8%

Fonte: SANASA (2002:10)

Ao se observar as tabelas 1 e 4, é perceptível a evolução para um quadro problemático de falta de água na Ásia, África e Europa, além de na Oceania. Outro fator importante é que, embora os países desenvolvidos tenham resolvido o seu problema do acesso à água, a má utilização desta por esses países pode comprometer seu consumo futuro. Em um contexto de diminuição da disponibilidade de água, a necessidade de incorporar mais pessoas no acesso ao consumo de água e de manter taxas razoáveis de crescimento econômico torna o problema mais grave.

Estudo realizado pelo Pacific Institute³, revela que entre a população dos países subdesenvolvidos, existem 2,5 bilhões de pessoas que não têm acesso aos serviços de saneamento. De acordo com o mesmo Instituto, o período de 1980 a 1990 foi decretado pela Organização das Nações Unidas (ONU), como a década da água e deveria ter dado os passos definitivos rumo à universalização do acesso à água, coisa que, segundo os autores, não ocorreu. De acordo com a Organização Mundial de Saúde(OMS)⁴, apesar do esforço dos anos de 1980, o número de pessoas sem acesso à água passou de 1,9 bilhões em 1981, para 1,1 bilhões em 2000, número ainda distante da universalização; por outro lado, o número de pessoas sem acesso a serviços de saneamento adequados passou de 2 bilhões para 2,5 bilhões, no mesmo período.

Além dos problemas expostos acima, a água possui uma característica que a transforma em motivo para conflitos políticos importantes dentro dos países: é o fato de possuir diversas possibilidades de uso.

O trabalho da SANASA (2002:11), aponta algumas das mais importantes formas de utilização da água:

³ Gleick, P, Woff, G, Chalecki, E & Reyes, R.(2002)

⁴ Dados coletados no trabalho de Annamraju, B., Calaguas B., & Gutierrez E.(2001)

- o uso para o abastecimento público, para a higiene, para beber, preparar alimentos, etc;
- o uso industrial, como matéria prima, para refrigeração, etc;
- uso para recreação e lazer;
- o uso comercial, em escritórios e lojas entre outros;
- na irrigação da agricultura; e
- na geração de energia em hidrelétricas.

A todas essas formas de uso da água deve-se acrescentar o transporte fluvial e o combate a incêndios.

A tabela 5 abaixo mostra que o consumo residencial é o que possui menor participação no consumo total de água no mundo.

Tabela 5 – Participação das diferentes formas de consumo de água no consumo total	
Consumo Residencial	10%
Consumo Industrial	20 a 25%
Consumo para Irrigação	65 a 70%

Fonte: Barlow & Clarke (2003:08 a 10)

Todas as formas de uso da água apresentadas acima têm grande importância econômica e social e possuem influência decisiva na elaboração de políticas públicas, principalmente ao se considerar a questão da escassez da água, que torna as possibilidades de uso concorrentes entre si.

Outro fator que influi na disponibilidade de água é a diminuição do volume disponível de água doce no planeta. A perda da água doce pode ser causada pelo processo de urbanização, assim como pela poluição dos corpos de água. A urbanização provoca a impermeabilização do solo e faz com que a água da chuva não seja absorvida pela terra. Dessa forma, os rios levam até o mar uma quantidade muito maior de água doce do que deveriam. Isso faz com que cada vez maiores quantidades de água doce se transformem em água do mar, imprópria para o consumo humano. Barlow & Clarke (2003:13) apontam que todos os anos são perdidos 1,8 bilhões de m³ de água doce por meio desse fenômeno.

Ainda segundo Barlow & Clarke (2003), a maioria dos corpos de água doce do mundo está sendo poluída de alguma forma. Nos países subdesenvolvidos a questão que se sobressai é o fato de 90% dos esgotos serem despejados nos rios sem nenhuma forma de tratamento, muito embora as outras formas de poluição tenham também um papel importante.

Os autores advertem, ainda, que, mesmo nos países em que o tratamento dos esgotos é realizado, o lançamento de substâncias químicas e pesticidas nos corpos de água está poluindo os rios, lagos e até mesmo os lençóis subterrâneos, tornando, assim, grandes volumes de água impróprios para o consumo humano. Isso ocorre

porque o tratamento dos esgotos não elimina as substâncias inorgânicas, tais como os pesticidas agrícolas ou os produtos químicos provenientes das indústrias.

A destruição das florestas das zonas de mananciais é outro fator que influi na diminuição das fontes de água doce, pois o desflorestamento intensifica os processos de erosão e conseqüentemente o assoreamento dos rios pela erosão de suas margens.

O fato de a água possuir múltiplos usos leva a outro ponto prejudicial aos corpos de água doce do mundo: a construção de barragens e represas e a modificação dos cursos dos rios. Barlow & Clarke (2003:57) afirmam que 60% dos rios do mundo possuem seus cursos alterados pela construção de represas e barragens. Ainda segundo os autores, o volume de água represado em todo o mundo equivale a seis vezes o volume de água contida nos rios do planeta.

Os problemas tratados acima, principalmente no que se refere ao uso indiscriminado, à poluição e à mudança nos cursos de água, geram conflitos em diversas regiões do mundo pela posse da água. Tais conflitos se revelam em vários níveis, como dentro de cidades, entre estados sub-nacionais, ou entre países.

Uma das formas que esse conflito assume é a briga entre os espaços urbano e rural pelo uso das fontes de água. O processo de urbanização e o crescimento industrial, que aumentam, respectivamente, os consumos de água para uso humano e industrial, em alguns países, conflitam com a necessidade de água para a irrigação e a produção de alimentos no campo. Em países como a China e os Estados Unidos, entre outros, esses conflitos se tornaram problemáticos.

Também entre países e estados sub-nacionais, existem desavenças em torno da utilização da água doce. Barlow & Clarke (2003:83) afirmam que 40% da população mundial depende das águas de rios que são compartilhados por dois ou mais países. O número desses rios chega a 214.

O fato de um rio passar entre dois países pode se transformar em instrumento de barganha ou de retaliações, alterando, assim a relação de poder entre os dois países.

A escassez torna o acesso às fontes de água um grande negócio para o setor privado, tanto para as empresas que vendem “água engarrafada”, quanto para as empresas de saneamento. Também atribui à posse de tais fontes importância estratégica para os países e governos nacionais, principalmente os que estão em vias de sofrer com a escassez de água.

1.2 - Comércio, financiamento e as estratégias do setor privado.

Um processo que avançou, consideravelmente nas últimas décadas foi a consolidação de um comércio internacional de água, que talvez pudesse contribuir para melhorar a questão do acesso universal à água.

O fato de as fontes de água potável estarem distribuídas de forma desigual pelo planeta gera a necessidade de transferência de grandes quantidades de água entre diversos países. Esse fato finda por modificar o ciclo hidrológico, tanto nas regiões importadoras, como nas exportadoras de água.

As modificações dos ciclos hidrológicos e a poluição dos mananciais e lençóis freáticos dificultam a renovação das fontes de água potável e aumentam, cada vez mais, a necessidade de investimentos em técnicas mais avançadas de tratamento para garantir a potabilidade da água.

A tabela 6 mostra como alguns dos aquíferos mais utilizados do mundo estão sendo super-explorados.

Tabela 6: Taxa de exploração e recarga anual dos aquíferos.			
Região	Aquífero	Taxa anual de recarga (km³/ano)	Taxa anual de uso (km³/ano)
Tunísia/Argélia	Bacia do Sahara	0,58	0,74
Arábia Saudita	Saq	0,30	1,43
China	Hebei Plain	35	19
Ilhas Canárias	Tenerife	0,22	0,22
Faixa de Gaza	Coastal	0,31	0,50
Estados Unidos	Ogallala	De 6 a 8	22,2
Estados Unidos	Arizona	0,37	3,78

Fonte: Pacific Institute (2002,12)

De acordo com o Pacific Institute, o comércio internacional de água, que se engendrou, cresceu a uma média de 10% ao ano, no período entre 1970 e 1999, e somava em 1996, aproximadamente 56,5 bilhões de litros de água por ano, conforme aponta a tabela 7. Além disso, $\frac{1}{4}$ ⁵ de toda a água engarrafada é comercializada fora de seu país de origem.

Uma das questões que tornam esse processo de comercialização de água perverso é a sua forma de extração⁶. As empresas que engarrafam água conseguem o direito de exploração de uma área, fazem a retirada da água até o seu total esgotamento e depois vão para outra região para operar dentro da mesma lógica, constituindo, assim uma itinerância que é prejudicial para as regiões por onde essas empresas passam.

Barlow & Clarke (2003) afirmam que esse comércio está entre os que mais crescem no mundo e, ao mesmo tempo, entre os que possuem menos regulamentações.

⁵ Barlow & Clarke (2003:170)

⁶ Barlow & Clarke (2003:87)

A Nestlé é a líder nesse mercado de água engarrafada, com mais de 68 marcas, que inclui a Perrier. Esse é um negócio tão lucrativo, que o ex-presidente da Perrier disse “Isso me chocou... tudo o que você tem a fazer é retirar a água do chão e então vendê-la mais caro que o preço do vinho, leite, ou até mesmo o petróleo”. Barlow & Clarke (2003:171)

O trabalho do Pacific Institute afirma que o comércio internacional de água tem uma estrutura que o impede de contribuir para a solução do problema do acesso à água. Isso porque, o maior volume comercializado é de água engarrafada, que tem um alto valor agregado e, conseqüentemente um preço que impede o acesso às pessoas de menor rendimento e, também, a distribuição generalizada.

Tabela 7: Venda global de Água Engarrafada em 1996	
<u>Países/Regiões</u>	<u>Vendas em 1996 (Milhões de Litros)</u>
Australásia	500
África	500
CIS	600
Ásia	1000
Leste Europeu	1.200
Meio Leste	1.500
América do Sul	1.700
Pacífico	4.000
América Central	6.000
América do Norte	13.000
Oeste Europeu	27.000
Total	56.500

Fonte: Pacific Institute (2002,12)

Outra forma, pela qual se dá o comércio de água é na forma bruta, ou seja, água sem tratamento, que possui um menor valor agregado, porém o custo do frete em navios-tanque implica um custo extra que torna essa água muito cara para a distribuição entre a população mais pobre e necessitada.

Depois de se mostrar como o comércio da água não poderia contribuir de forma substancial para a solução do problema da universalização do acesso à água, deve-se analisar qual a articulação financeira que vigora, internacionalmente, no setor de saneamento.

Em trabalho realizado por Annamraju, B., Calaguas B., & Gutierrez E. (2001), verifica-se que houve uma ligeira queda na participação dos investimentos em saneamento no PIB dos países subdesenvolvidos. Esse número passou de 0,45% em 1980, para 0,40% no ano 2000. O trabalho mostra as principais fontes de recursos para financiamento do setor de saneamento nos países subdesenvolvidos. Nessa análise, o fluxo de investimentos proveniente do setor público desses países representa a maior parcela do total dos recursos investidos.

Outra fonte de recursos importante para o saneamento nos países subdesenvolvidos foi o fluxo referente à ajuda internacional.

Os autores também mostram que houve investimentos realizados com recursos privados internos aos países subdesenvolvidos. Mas, por outro lado, os autores afirmam que o setor privado internacional aplicou, entre 1990 e 1997, apenas 0,14% de seus investimentos em países subdesenvolvidos com renda mais baixa, o restante foi direcionado aos países subdesenvolvidos com maior renda, principalmente para o leste asiático.

Nos países desenvolvidos, embora o problema do acesso à água tenha sido resolvido, os serviços de água e saneamento continuam sob a gestão pública na maioria dos casos, sendo que isso não se verifica apenas na França e na Inglaterra.

Apesar de, no setor de saneamento, a maior parte dos países adotarem a gestão pública dos serviços, o processo de privatização, de um modo geral, apresentou forte evolução. Isso se mostrou verdadeiro, não apenas no que concerne ao saneamento como, também, em outros setores, os chamados serviços modernos. Esse fato levou as grandes empresas de saneamento a se diversificarem e a se fundirem com outras empresas, tornando-se parte de grandes conglomerados com poder político e financeiro sobre os setores de saneamento, telecomunicações, energia, mídia, entre outros.

Isto pode ser verificado pela lista da revista Forbes de 2001, que é composta pelas maiores empresas não americanas do mundo. Nesta lista, as 4 empresas que lideram o setor de saneamento aparece em boas posições, como pode ser visto na tabela 8.

Tabela 8 - Posição das Empresas Líderes no Setor de Saneamento		
na lista da revista Forbes - 2001*		
Posição na lista	Nome	Faturamento (em Milhões de US\$)
27	RWE Group	53.927
29	Vivendi Universal	51.328
54	Suez Group	37.905
134	Bouyges	18.320

Fonte: Revista Forbes - 2001 - Versão Internet

* Lista das maiores empresas não Americanas do Mundo

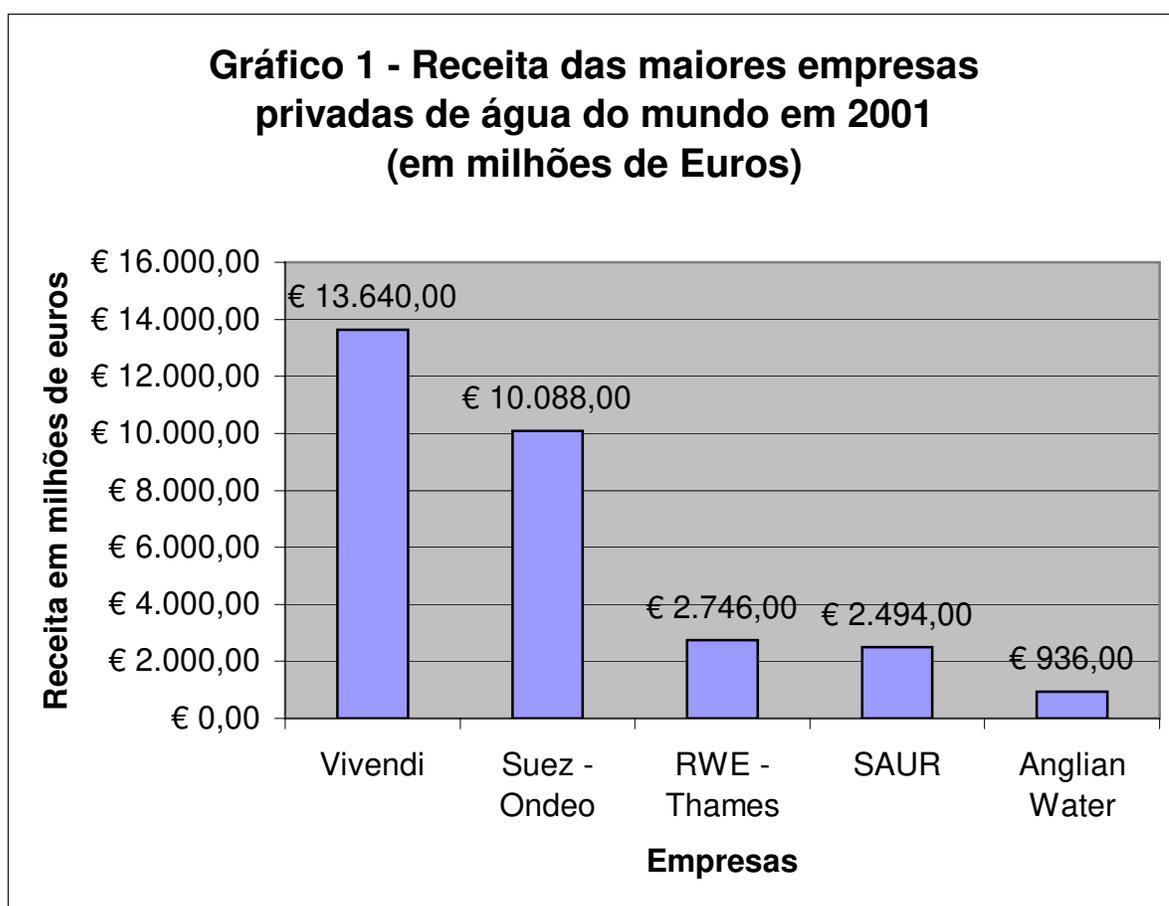
Outros dados mostram a grande concentração de capitais que ocorreu entre as décadas de 1980 e 1990. Segundo Barlow e Clarke (2003:101), as vendas das 200 maiores corporações mundiais cresceram 160% e seus lucros aumentaram 224%,

durante o período de 1983 a 1997. Ao mesmo tempo em que a economia mundial cresceu apenas 144%.

No setor de saneamento, especificamente, o volume anual de negócios soma US\$ 400 bilhões. Tal valor corresponde a 40% dos negócios do setor petrolífero e é 1/3 superior ao do setor farmacêutico⁷.

A evolução do processo de privatização na maioria dos países do mundo torna necessário que se faça uma análise das estratégias das empresas que atuam no setor de saneamento, para que se possa ter uma noção da sua forma de inserção internacional.

Por meio do gráfico 1, a seguir, pode-se perceber a concentração de capitais que ocorre no setor de saneamento, mais especificamente entre as duas grandes empresas francesas, Suez–Ondeo e Vivendi.



Fonte: Hall, David(B) (2002:06)

A primeira questão que deve ser vislumbrada é a forma que as grandes empresas do setor de saneamento utilizam para abrir os mercados ao processo de privatização.

⁷ Barlow & Clarke (2003:125)

A world-psi (1998)⁸ mostra que as grandes empresas do setor de saneamento são, na realidade, grandes conglomerados industriais que influenciam de maneira decisiva a performance econômica de seus países de origem. Esse fato, que pode ser visto por meio dos dados apresentados na tabela 9 (página 24), confere a essas empresas poder político nas esferas nacional e internacional.

As empresas transnacionais, que atuam na área do saneamento, agem em duas frentes: a primeira delas exercendo pressão sobre os governos de seus países de origem, para que eles defendam seus interesses junto às instituições multilaterais, em acordos internacionais e sobre os governos dos países sob sua influência direta; a segunda por meio de parcerias para ganharem os processos de privatização mais difíceis, ou que envolvam maiores mobilizações de capital.

Em outro trabalho, a world-psi (2000)⁹ demonstra a maneira como as instituições multilaterais dão o apoio necessário aos processos de privatização. Primeiramente essas instituições condicionam a contratação de empréstimos para o saneamento à privatização das empresas. Além disso, é dada preferência às empresas privadas na concessão de financiamentos.

A dependência de grande parte dos países subdesenvolvidos com relação aos empréstimos externos é utilizada para impor o processo de privatização a esses países. Barlow e Clarke afirmam que:

“Em países do Terceiro Mundo, onde as crianças já estão morrendo de sede, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional fazem da privatização dos serviços de água uma condição da renegociação de dívida e, em breve, o pobre perceberá que é incapaz de pagar os crescentes custos dos serviços de água e saneamento básico”. Barlow & Clarke (2003:91)

Por outro lado, os países que se abrem às mudanças neoliberais findam por contratar empresas de consultoria internacionais para elaborarem os modelos dos processos de desestatização. Essas consultorias são, na maioria das vezes, as mesmas que as empresas transnacionais de saneamento contratam para assessorá-las nos processos de privatização dos quais participam. Dessa forma, segundo a world-psi (1998), os modelos implementados nos países para a venda das empresas de saneamento facilitam a entrada das empresas transnacionais.

⁸ A world-psi é uma Organização não governamental que reúne os sindicatos de serviços públicos de todo o mundo. Transnationals in public services, world-psi (1998)

⁹ Trabalhos desenvolvidos para o Fórum mundial da água, world-psi (2000)

O processo de privatização faz parte da estratégia de expansão das empresas transnacionais de saneamento. A world-psi (1998), aponta três caminhos de expansão utilizados por essas empresas. O primeiro é a compra de partes minoritárias, ou majoritárias, de empresas privadas em outros ramos, ou seja, um processo de diversificação. A forma de diversificação utilizada pelas empresas de saneamento foi no sentido de entrar em outros ramos dentro do setor de serviços, contemplando, principalmente, o setor energético e o de telecomunicações.

Outro caminho de expansão utilizado por essas empresas é a compra de empresas públicas por meio da participação nos processos de privatização, tanto no setor de saneamento, quanto em outros setores.

O último caminho de expansão está na união de diversas empresas transnacionais para abrir um mercado específico, que necessite de grande concentração de capitais.

Bau¹⁰ complementa as informações da world-psi, mostrando que essas empresas adotaram estratégias ferozes nos processos de fusão e aquisição, comprando, tanto empresas privadas do setor de saneamento e fora dele, quanto participando do processo de privatização.

Além das estratégias apontadas acima, o processo de verticalização também atingiu o setor de saneamento. Bau aponta que as grandes empresas operam, também, nos ramos correlacionados ao saneamento, em atividades como projetos, consultoria, engenharia e no fornecimento de equipamentos e materiais. Nesse caso, a ação das transnacionais é aumentar as margens de lucro nos ramos de atividades correlatas ao saneamento e operar com margens menores, que, nem por isso, deixam de ser significativas, na atividade principal.

O resultado das estratégias adotadas por essas empresas foi seu crescimento rápido em diversos setores, de forma que as empresas líderes no setor de saneamento, estão, também, entre as maiores empresas do mundo.

Barlow e Clarke (2003:128, 129) dividem as principais empresas do setor de saneamento em três grupos. O primeiro deles corresponde a cerca de 70% do mercado e é composto pela Vivendi e pela Suez, ambas francesas. O segundo grupo é formado por quatro empresas, a francesas Bouygues-SAUR, a alemã RWE-Thames Water, a anglo-americana Bechtel–United Utilities e a americana ENRON–Azurix, que são transnacionais cujas subsidiárias no setor de água e saneamento têm tamanho médio. O terceiro grupo é formado por empresas inglesas, criadas com a privatização dos serviços e que possuem tamanho menor.

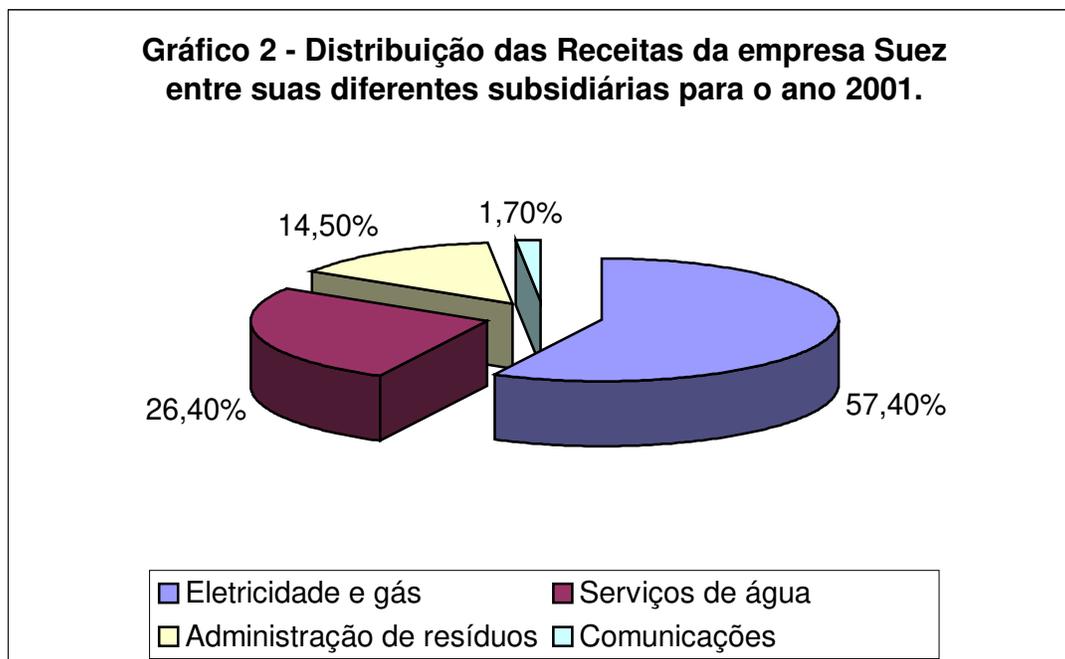
¹⁰ Bau (1997)

Essa divisão do mercado de água mostra como alguns dos principais países do mundo dão importância à estratégia de deter a posse das fontes de água em diversos países. Esse fato mostra que a exploração da água vai além do mero instrumento econômico para as empresas acima enumeradas, para se transformar em uma questão estratégica no contexto da política econômica e internacional dos países desenvolvidos.

Apesar de adotarem estratégias parecidas de ação, as multinacionais que atuam no setor de saneamento têm certas peculiaridades que as diferenciam. Hall (1999)¹¹ afirma que a empresa Suez Group apresenta uma diversificação voltada para os serviços de saneamento, energia e lixo, além de possuir pequenas participações nas áreas de mídia e de telecomunicações, sendo que estas se resumem a empresas francesas.

O autor afirma que a empresa francesa é uma das líderes mundiais nestes três setores: no setor de saneamento, ela é a empresa com maior participação fora da França (na França, a Vivendi é líder). No setor de energia, sua subsidiária, Tectebell, é uma das maiores geradoras de energia do mundo. A SITA, sua subsidiária no setor de lixo, é uma das empresas líderes mundiais.

O gráfico 2 abaixo mostra como estão distribuídas as receitas da empresa francesa Suez entre as suas diversas subsidiárias.



Fonte: Barlow & Clarke (2003:131)

¹¹ Hall, David "The water multinationals", world-psi, 1999, Versão Internet.

A subsidiária da Suez, responsável pelos serviços de água possui o nome de ONDEO e é composta por três divisões, todas especializadas em tratamento de água e mais outro serviço que as caracteriza. A ONDEO services é responsável pelos serviços de saneamento básico, a ONDEO Nalco produz substâncias químicas para empresas norte-americanas e a ONDEO Degrémont é especializada em confinamento de água.

Além de possuir uma vasta estrutura econômica, Barlow e Clarke apontam que a Suez possui tentáculos políticos enraizados dentro do governo francês e participa do lobby que está aprovando medidas a favor da privatização no âmbito da Organização Mundial do Comércio.

Ao se tratar exclusivamente do setor de saneamento, a estratégia dessa empresa é a de controlar o ciclo hidrológico, principalmente nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos com maior renda.

Especificamente nos países subdesenvolvidos, a ONDEO apresenta uma estratégia de trabalho que busca a redução dos riscos por dois caminhos. Primeiro, a busca de parceiros, com os quais são divididos os altos riscos da instabilidade financeira e cambial, inerentes a esta classe de países. A empresa procura obter entre 20 e 30% das ações das empresas, sendo o restante da participação dividida entre os parceiros, que normalmente formam um conjunto constituído por mais um agente financeiro e industrial e outro parceiro financeiro internacional, para dividir os riscos cambiais.

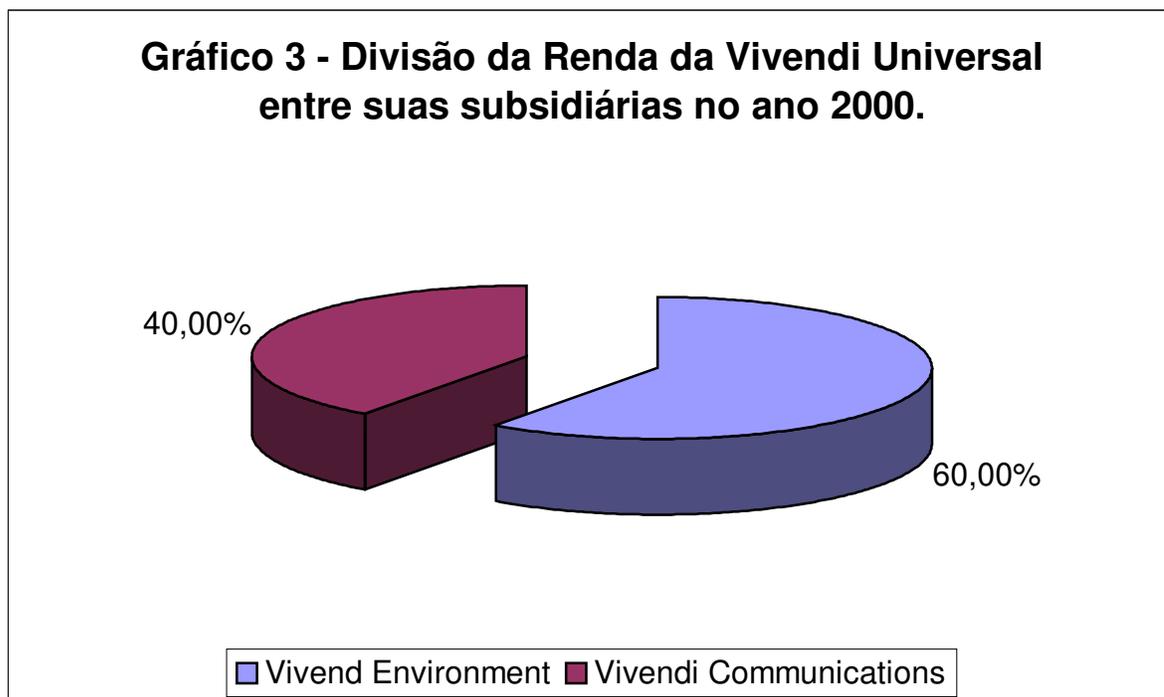
Além disso, a empresa procura financiamento junto às instituições financeiras locais e procura estabelecer, nos contratos de concessão, cláusulas de proteção cambial mais explícitas, tais como a dolarização das tarifas e a revisão de preços e investimentos, de acordo com a *performance empresarial*.

A Vivendi apresenta características um pouco diferentes. Seu foco de ação é mais abrangente e inclui dois ramos de atividade. O primeiro, além dos negócios com saneamento, energia e lixo, também agrega ações na área de transporte público. O segundo refere-se à mídia, telecomunicações e internet.

O grupo Vivendi Universal apresentou no ano 2000, a sua renda total dividida conforme mostra, a seguir, o Gráfico 3.

A grande área de expansão para a Vivendi, é a parte de telecomunicações e internet, particularmente nos Estados Unidos, onde a empresa tem uma estratégia de expansão mais agressiva.

No caso do saneamento básico, a empresa prevê um aumento no processo de privatização em todo o mundo e, caso a previsão se confirme, seria aberto um mercado que a empresa estima em US\$ 35 bilhões¹².



Fonte: Barlow e Clarke (2003:136)

As estratégias de alianças e *joint ventures* com outras empresas para a conquista de novos mercados, também se verificam no caso da Vivendi. Hall (1999) aponta a compra de 30% das ações da empresa espanhola Fomento de Contratas y Construcciones (FCC), para ter acesso ao mercado espanhol. Além disso, as alianças com a RWE e a Veba, foram as formas encontradas para entrar no mercado alemão.

A participação política da Vivendi Universal reflete seu peso econômico, pois é uma das poucas empresas transnacionais a participar do que Barlow e Clarke (2003:140) chamam de “dois grupos de lobby comercial mais poderosos – a Coalizão norte-americana de indústrias e serviços e o Fórum sobre Serviços”.

A empresa alemã RWE é uma empresa multinacional que opera em uma série de setores por todo o mundo, dentre eles destacam-se o setor de energia, nas telecomunicações, na construção e no setor químico. Hall (1999) afirma que a RWE é ativa em diversos setores na Europa, especialmente no de energia.

A estratégia da RWE é se diversificar e se expandir nos setores de água, gás, eletricidade, lixo e telecomunicações. No caso específico da água, a RWE pretende

¹² Hall, David, “The water multinationals”, 1999, wordl-psi, versão Internet.

conquistar o mercado alemão por meio de *joint ventures* com outras empresas e pela pressão pela aceleração do processo de privatização naquele país.

A empresa francesa Bouygues, cuja subsidiária no setor de saneamento é a SAUR, apresenta diversas concessões na África e na Europa, além de possuir a concessão de Gdansk, uma das primeiras concessões do leste europeu, ocorrida em 1992. O número de concessões na África a diferencia das duas grandes gigantes francesas que possuem um pequeno número de concessões naquele continente. Recentemente a empresa tem conquistado importantes posições na Europa, principalmente na Espanha.

A tabela 9, a seguir, mostra como as maiores empresas de saneamento dividem o mercado mundial.

A concentração do setor de saneamento nas mãos das duas grandes multinacionais francesas pode ser vista pelos números apresentados pela African Water Page¹³ onde, dentre as 6 maiores empresas de saneamento do mundo, a Vivendi concentra 41,80% do faturamento com saneamento e a ONDEO 29,72%.

O saneamento mundial, devido às grandes transformações ocorridas nas últimas décadas, tornou-se um negócio bilionário para algumas poucas companhias que dividem atualmente a liderança do setor.

Essas empresas gigantescas utilizam seu poder econômico e político para abrir novos mercados e manter sua posição de hegemonia no que se refere à esfera privada do saneamento global.

Por outro lado, embora as empresas privadas tenham adotado estratégias agressivas para desencadear um processo de privatização em uma escala maior, a maioria dos países mantém os sistemas de saneamento nas mãos do setor público.

¹³ African Water Page, 2001 – Versão Internet

Tabela 9: Maiores Companhias de Água do Mundo e suas Principais Subsidiárias.

Contém apenas as subsidiárias em que as principais empresas possuem mais de 50% das ações (O nome está seguido pelo código do país, que se encontra em tabela abaixo.)

Empresa Principal	Vivendi (França)	Suez (França)	RWE (Alemanha)	Bouyges (França)	Kelda (UK)
Divisão de Águas	Vivendi Environment	ONDEO	Thames Water	SAUR	Yorkshire Water
Subsidiárias	US Filter (USA)	AGBAR (ESP)	American Water (USA)	Aquatech (CAN)	Alcontrol BV (NLD)
	Aqua Alliance (USA)	Northumbrian Water (UK)	Azurix (USA)	Dynamco (UK)	Aquarion (USA)
	PSG (USA)	United Water (USA)	Wessex Water (UK)	Emalsa (ESP)	Canadian Clean Water (CAN)
	Aguas de Aconquija (ARG)	Aguas de Limeira (BRA)	Bovis Thames (CHN)	Guestagua (ESP)	Henrici Melieulaboratoriu (NLD)
	Aguas de Jaen (ESP)	Aguas Decima (CHL)	FB Leopold (USA)	Rossa (RUS)	Alcontrol GmbH (ALE)
	Aguas del Sauce (URU)	Aguas Provinciales de Santa Fe (ARG)	Hydro-Aerobics (USA)	Sigesa (ITA)	
	Folkestone & Dover Water (UK)	Aqua Toscana (ITA)	Kelantan (MYS)	Senegalaise de Eaux (SEN)	
	Ibersade (ESP)	Aquasystems (SVN)		Sodeci (CM)	
	MSG (GMB)	Calgon (USA)			
	Oewa (ALE)	Essex & Suffolk (UK)			
	OK Wasser (ALE)	Eurawasser (ALE)			
	OMSA (MEX)	GGA (ESP)			
	SEEG (GAB)	JMM-OSI (USA)			
	Servitec (HUN)	LdE (ISR)			
	United Water (AUS)	Lydec (MAR)			
		Palya (IDN)			
	Sino-French Water (CHN)				

Código do País				
ALE: Alemanha	CHL - Chile	GMB: Gâmbia	MAR: Marrocos	SEN - Senegal
ARG: Argentina	CHN - China	HUN: Hungria	MEX: México	SVN: Eslovênia
AUS – Austrália	CM: Costa do Marfim	IDN: Indonésia	MYS: Malásia	UK: Reino Unido
BRA: Brasil	ESP: Espanha	ISR: Israel	NLD – Holanda	URU: Uruguai
CAN: Canadá	GAB: Gabão	ITA: Itália	RUS: Rússia	USA: Estados Unidos

Fonte: African Water Page, 2001 – Versão Internet

CAPÍTULO 2:

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE PRIVATIZAÇÃO NO SETOR DE SANEAMENTO

2.1- Experiência Inglesa

A experiência inglesa de privatização do setor de saneamento é importante porque tem sua origem na atual onda de privatizações e porque é o único caso de privatização total¹⁴ dentre os países desenvolvidos, além disso, o tempo decorrido do seu início permite uma boa avaliação do processo.

O processo atual de privatização do setor de saneamento na Inglaterra e País de Gales iniciou-se em 1989, porém, nesses dois países, as primeiras experiências de participação do setor privado nesse setor ocorreram no século 19 e desde então aconteceram diversas mudanças institucionais no setor e em seus mecanismos de regulação. Summerton (1998:51) afirma que naquela época, as empresas privadas dependiam da aprovação do Parlamento para realizar a maior parte das suas funções.

O primeiro momento em que os serviços de saneamento foram geridos pelo setor privado se encerrou no início do século 20, quando, segundo Handmer & Johnson (2001:05) apontam, o saneamento passou a ser responsabilidade dos municípios e sua gestão tornou-se pública.

Em 1963¹⁵, com a aprovação de uma nova lei dos recursos hídricos, a responsabilidade pela gestão dos serviços de saneamento foi dividida entre 29 autoridades de rios, além de agências locais e empresas privadas, todos coordenados pela Comissão de Recursos Hídricos. Essa última, de abrangência nacional e vinculada ao governo central.

A estrutura descrita acima foi modificada apenas 11 anos depois de sua instituição, em 1974, através de um acordo parlamentar que aprovou uma nova lei que passou para as recém-criadas autoridades regionais toda a responsabilidade pelo saneamento. Essas autoridades regionais de água continuaram vinculadas ao governo central e, segundo Summerton (1998:52), passaram a ser os prestadores dos serviços e seus próprios reguladores. A divisão das regiões de abrangência desses serviços foi determinada levando em consideração as respectivas bacias hidrográficas.

¹⁴ Venda dos ativos de todas as empresas de saneamento.

¹⁵ Handmer & Johnson (2001:05)

Summerton (1998:53) mostra que, entre 1974 e 1979 - período em que ocorreram aumentos na inflação e as duas crises do petróleo - as autoridades regionais de água foram utilizadas como instrumento da política macroeconômica. A ausência da reposição da inflação aos preços da água foi corroendo as contas e criando dívidas em todos os serviços de água, de forma que, em 1989, quando da privatização, o montante total da dívida do setor chegava a US\$ 12,5 bilhões¹⁶.

Para que o processo de privatização fosse efetivado, era necessário criar um novo quadro institucional e regulatório e isso implicou uma nova divisão de responsabilidades dentro do governo.

Ao governo Central coube a determinação dos padrões e das políticas ambientais e de água. Na Inglaterra, esse papel está a cargo da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Transportes e Regiões e, no País de Gales, da Secretaria de Estado.

Muitas vezes os padrões ambientais são estabelecidos no âmbito da União Européia e, nesse caso, as instituições acima citadas têm a responsabilidade pela implantação das políticas nacionais necessárias para atingi-los.

Ligada a estas secretarias, existem Inspetorias de água, que são o braço técnico dessa estrutura. As inspetorias recebem das empresas de saneamento os dados operacionais anuais e, com base neles, são tomadas as ações corretivas que objetivam garantir a saúde da população.

A agência ambiental é responsável pela melhoria no nível de poluição dos rios e sua atuação está ligada às bacias hidrográficas. Seu papel é regular os despejos de efluentes de esgotos pelas empresas de saneamento e as captações de água pelas empresas privatizadas ou por outras formas de extração. A agência tem o poder para processar as empresas que não cumprirem as exigências e os padrões ambientais.

Para realizar a regulação econômica do setor de saneamento, foi criado o escritório de serviços de saneamento (OFWAT), que está ligado, na Inglaterra, à Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Transportes e Regiões e no País de Gales, à Secretaria de Estado. Uma das funções desse órgão é impor os limites máximos de preços para as empresas privadas de saneamento.

O instrumento que a OFWAT tem para estipular esses valores máximos é a negociação feita com as empresas a cada 5 anos¹⁷. O reajuste quinquenal é feito levando em consideração a expectativa de inflação, da qual é diminuída a capacidade de a empresa melhorar sua produtividade e são somados os custos necessários para

¹⁶ Amparo & Calmom (2000:11)

¹⁷ Summerton (1998:59)

melhorar a qualidade dos serviços e os custos necessários para melhorar os padrões ambientais.

Uma vez montado o arcabouço institucional, deu-se o processo de privatização, no ano de 1989. A peculiaridade dessa experiência de entrada do capital privado na gestão do setor de saneamento inglês é que os ativos das antigas autoridades regionais foram vendidos e sua propriedade passou para o controle das empresas privadas.

Para Handmer & Johnson (2001:07), a privatização do saneamento na Inglaterra e no País de Gales tinha como objetivo atrair recursos privados para realizar os investimentos necessários a fim de adequar esses países aos novos padrões da União Européia, sem a utilização de recursos públicos. A idéia do governo inglês era que a venda do saneamento abriria espaço para a captação de recursos no mercado financeiro. Esse fato tornaria possível a realização de investimentos que foram estimados em US\$ 40 bilhões¹⁸.

Handmer & Johnson (2001:14), apontam a existência de diversos interesses antagônicos no que se refere à privatização do saneamento ocorrida na Inglaterra e País de Gales. Tais conflitos influenciam e são influenciados por todo o aparato institucional e regulatório montado pelo Estado.

O primeiro desses conflitos refere-se às posições dos consumidores e da sociedade organizada. O interesse do consumidor é obter os serviços de saneamento com uma alta qualidade e ao menor preço possível. Os interesses da sociedade organizada, por outro lado, estão ligados à defesa do meio ambiente, que implicam a realização de investimentos altos no tratamento de esgotos, tendo como consequência um certo aumento no valor das tarifas de água.

Outro conflito se revela entre aqueles que querem eliminar o risco da falta de água e os defensores do meio ambiente. Esse conflito é importante porque, em diversas regiões da Inglaterra, a escassez de água provoca uma dicotomia entre o abastecimento contínuo de água e a manutenção de um nível de água seguro nos rios.

Tais conflitos incluem, também, as posições da União Européia e das empresas privadas de saneamento. As estratégias do setor privado colocam as empresas em posições diversas, dependendo do problema que é colocado em pauta. Por um lado, o setor privado apóia a posição da sociedade organizada e da União Européia, que defendem o meio ambiente através da construção de estações de tratamento de esgotos, porque isso proporcionaria mais oportunidades de negócios às empresas privatizadas. Além disso, proporcionaria um aumento nos custos do

¹⁸ Amparo & Calmom (2000:09)

saneamento e a possibilidade de justificar maiores aumentos nas tarifas. Por outro lado, o setor privado se posiciona ao lado dos consumidores na questão da eliminação dos riscos de falta da água, pois, quanto maior o volume de água vendido, maior será a receita para essas empresas. Esta posição se contrapõe aos interesses ambientalistas, que propõem interrupções nas captações de água em determinados períodos do ano.

No meio da maioria desses conflitos está a OFWAT, que define o reajuste das tarifas e, por este meio, interfere na capacidade de investimentos das empresas e na valorização de suas ações. Por outro lado, dependendo das posições assumidas pela OFWAT, no sentido de repassar o aumento de custos para a tarifa, as posições das empresas, que os autores acima propõem, podem mudar inteiramente.

Ao exercer a função de regulador econômico do sistema, a OFWAT tem o papel de resolver um dos problemas mais complexos do processo de privatização do saneamento inglês que é a questão financeira. As ações da OFWAT, durante os dez primeiros anos de privatização, demonstram a complexidade inerente a esse tipo de regulação e o nó financeiro que a privatização impõe ao saneamento inglês.

Logo de início, o setor privado foi beneficiado no processo de privatização. Tal benefício foi o cancelamento dos débitos que as autoridades regionais de saneamento tinham para com o governo. Esse ato teve o objetivo de aumentar a atratividade do processo às empresas privadas. Amparo & Calmom (2000:11), afirmam que o montante das dívidas canceladas chegou a US\$ 12,5 bilhões. Além disso, os autores mostram que houve uma injeção de US\$ 3 bilhões nas companhias privatizadas. Como a operação em bolsa teve um resultado de US\$ 13,4 bilhões, houve um déficit de US\$ 2,1 bilhões para o governo inglês.

De acordo com Birtchall (2002:184), as empresas inglesas privatizadas possuíam problemas financeiros que excediam a mera questão das dívidas. Tais empresas possuíam recursos apenas para realizar os reparos mais rotineiros no sistema. A idéia passada pelo governo era de que esse estado de coisas seria resolvido pela privatização, que traria uma injeção de recursos externos ao sistema.

Por outro lado, o que ocorreu foi um brusco aumento nas tarifas. Tal acréscimo, autorizado pela OFWAT, chegou a uma média de 5,5% acima da inflação durante os primeiros cinco anos, ou seja, de 1990 a 1995; no segundo período de cinco anos, tais aumentos acima da inflação, autorizados pela OFWAT, chegaram a uma média de 1,5% ao ano¹⁹.

¹⁹ Birtchall (2002:184)

O autor afirma que, além do aumento autorizado pela OFWAT, houve também uma diminuição nos custos dos serviços cujos valores foram distorcidos, quando enviados à OFWAT, com o objetivo de evitar uma redução nas tarifas.

A combinação de uma queda nos custos com um grande aumento de tarifas, mais a injeção dos recursos governamentais, descritos acima, proporcionou às empresas inglesas de saneamento uma substancial melhora na situação financeira.

Quanto ao plano de investimentos, as empresas investiram, conforme afirmam Amparo & Calmom (2000:12), US\$ 27,2 bilhões, porém, tais investimentos não a impediram de terem problemas na manutenção das redes e na qualidade da água servida à população.

De uma forma geral, os primeiros dez anos de concessão foram proveitosos para as empresas de saneamento, uma vez que os lucros conseguidos nesse período chegaram a £ 16 bilhões e, desse total, £ 9,5 bilhões foram distribuídos às matrizes das respectivas empresas²⁰.

Segundo Birtchall (2002:185), para que se pudesse chegar a tais valores, os consumidores ingleses tiveram que financiar, por meio de suas contas, um volume de recursos superior em £ 6 bilhões ao que estava previsto.

Do ponto de vista da operação dos sistemas, Handmer & Johson (2001:10) afirmam que as empresas falharam em atingir algumas de suas metas, pois, até 1999, havia sido relatado que cinco companhias de água, em nove momentos, haviam distribuído à população água imprópria para o consumo, e, por isso, foram processadas. No período anterior à privatização não se tinha relato da ocorrência de tais fatos.

Para que se possa ter uma idéia do que os números mais genéricos, acima, representaram no âmbito de cada empresa, é interessante observar o caso da Kelda, que é proprietária do serviço de saneamento Yorkshire Water.

Entre os anos de 1990 e 2000, os dividendos pagos pela empresa totalizaram £ 954 milhões, sendo que o valor pago em 1989, no ato da privatização, foi £ 471 milhões. Outro ponto interessante é que, até 1994, o retorno real, após o imposto de renda, para os acionistas da Kelda, variou entre 24% e 34%.²¹

Mas, apesar desses resultados financeiros, a empresa Yorkshire Water não conseguia atingir suas metas operacionais para o período de 1990 a 1995. A esse respeito, Birtchall (2002:185) aponta a falha de fornecimento ocorrida em 1995. O fato ocorreu em virtude da falta de manutenção da rede distribuidora, que provocou vazamentos que impediram que a água chegasse aos consumidores. Além disso, a

²⁰ Birtchall (2002:185)

²¹ Birtchall (2002:185)

empresa apresentava fluxos de caixa negativos. Segundo Birtchal, tais desequilíbrios eram cobertos com um acúmulo de dívidas pelo serviço de saneamento.

Baú afirma que, pelo menos para os usuários, a privatização não resultou em melhora dos serviços pois os serviços haviam piorado para 30% da população e melhoraram apenas para 3%.

O autor faz uma referência interessante à avaliação do jornal americano Wall Street Journal a respeito da privatização do saneamento inglês. O título da reportagem é: "A venda pelos britânicos das empresas estatais de água provou ser um desastre".

"Teoricamente todo negócio privado é competente, competitivo e ótimo para o consumidor... Margareth Thatcher tentou provar isso mesmo quando em 1989 privatizou as empresas de água da Inglaterra e do País de Gales. Seis anos passados, terá havido subida no grau de eficiência? Pergunte-se aos milhares de pessoas que não podem regar as suas rosas. Registrou-se baixa de preços? Pergunte-se aos milhões que viram suas faturas duplicarem. Houve competitividade? Não, salvo se entrarmos em linha de conta com a Perrier." (Bau, 1997:08)

O terceiro período de negociações entre as empresas e a OFWAT teve o intuito de imprimir uma queda nos preços e implantar um novo plano de investimentos. Birtchall (2002:186), aponta que, no caso da Yorkshire Water, o novo plano previa que a redução das tarifas seria de 14% e a realização de investimentos deveria alcançar £ 1,5 bilhões. Após essa mudança na condução do processo regulatório, as empresas privadas estão tentando vender seus ativos e implantar um sistema de delegação para o saneamento inglês que as exima de qualquer responsabilidade sobre o financiamento dos investimentos.

O processo de privatização do saneamento inglês possui dois "pilares financeiros". Primeiro a injeção de recursos para o saneamento das empresas a serem privatizadas. Fato que resolveu o problema do alto endividamento.

Restava, então, o segundo pilar, ou seja, a adaptação da capacidade de investimento das empresas aos interesses do capital privado. Tal questão foi revolvida com a concessão de aumentos contínuos no valor real das tarifas.

Os ajustes no valor real das tarifas possibilitaram que as empresas fizessem investimentos significativos e, ainda, conseguissem pagar dividendos consideráveis aos seus acionistas.

No momento em que o governo endureceu a negociação tarifária e, além disso, exigiu novos investimentos, as empresas privadas se desinteressaram do modelo atual e passaram a negociar formas para a criação de um novo modelo que as eximisse das responsabilidades sobre os ativos das empresas e sobre os investimentos.

2.2 – Experiência Francesa.

A experiência francesa é relevante por ter se consolidado durante diversos anos e por serem francesas as duas maiores companhias privadas de saneamento do mundo.

A delegação dos serviços de saneamento ao setor privado ocorre na França desde 1270²², porém esse processo atingiu as grandes cidades francesas no século 19²³, quando algumas dessas cidades, como Paris, Marseille e Lyon, contrataram empresas privadas para realizar os investimentos necessários na área do saneamento em troca da concessão para administrar esses mesmos serviços por um período de tempo estabelecido.

Desde as primeiras concessões até os anos 1980, o processo de concentração e centralização de capitais foi diminuindo o número de empresas privadas de saneamento a operar no país, de forma que, atualmente, há apenas três dessas empresas.

Segundo Clark & Mondello (2000:327), foi nessa mesma década que o processo de concessão do saneamento atingiu seu ponto forte e as empresas francesas foram beneficiadas por uma série de medidas do governo francês, tais como o acesso a financiamentos privilegiados e a aprovação de leis contra a entrada de empresas estrangeiras de saneamento no país.

Durante esse processo deliberado do governo francês em proteger suas empresas, as três grandes do saneamento (ONDEO-Suez, Vivendi e Bouygues) centralizaram o desenvolvimento tecnológico e foram adquirindo competências no que tange à operação de delegações de serviços de saneamento e à constituição de uma base nacional bem estabelecida.

As medidas acima descritas possibilitaram às três empresas, desenvolverem novas tecnologias e terem um crescimento financeiro considerável. Além disso, essas empresas se diversificaram e passaram a atuar em diversos setores na área dos serviços e se verticalizaram ao atuarem, também, em outros segmentos da cadeia produtiva, correlatos ao saneamento. O ponto a que chegou a diversificação das empresas francesas pode ser visto no trecho abaixo:

²² Elnaboulsi, J (2001:511)

²³ Clark & Mondello (2000:327)

“Na França, diz o sociólogo Jean-Pierre Joseph, a Vivendi Universal tem atuado como um polvo, esparramando seus tentáculos por todos os lugares. Em um documento datado de janeiro de 2001, ele escreveu: “Imagine um adolescente de Saint-Etienne ou Marseilles, que, depois de beber um copo de água da torneira, telefona para um amigo... depois se senta para fazer a lição de casa, usando livros Nathan ou Bordas e procurando uma palavra em um dicionário Larousse. Ele... então desliga seu CD do Bob Marley, Zebda ou Nirvana e, durante um intervalo vai ver A Lista de Schindler ou Gladiador no Cinema Pathé. Ou ele pode se divertir com jogos de computador como Diablo ou Warcraft. Ao mesmo tempo, seu pai... está escutando um concerto executado pelos Três Tenores, Duque Ellington, ou... U-2, então liga o “Canal Plus” e... se conecta à AOL (França) para procurar serviço on-line... então ele coloca o lixo na rua para ser coletado pela Ônix. Enquanto isso, sua esposa, que é médica, lê artigos em dois jornais médicos, Vidal e Quotidien... Então ela liga para um colega no seu SFR portátil antes de ajudar sua filha mais jovem, que está ... lendo um livro comprado na França Loisirs. Esta família, em todas as suas atividades, nunca deixou a Vivendi Universal” Barlow &Clarke (2003:135)

Como, geralmente, as empresas de água, também são as responsáveis por uma série de outros serviços prestados aos municípios, tais como a coleta de esgotos, a coleta de lixo e a transmissão de TV a cabo, por exemplo, isso dá às empresas um poder político e econômico, de forma que, para bater o cartel francês, uma empresa estrangeira deve ser capaz de servir o município com uma série de outros serviços, que vão além do saneamento.

A tabela 1 abaixo mostra a divisão do mercado francês entre as três grandes empresas privadas de saneamento.

Tabela –1 – Administração dos serviços de saneamento franceses. Percentual em relação ao volume consumido e ao total de municípios		
Administrador	Percentual em volume (m ³)	Percentual em municípios
Vivendi	43%	23%
Suez – ONDEO	24%	14%
SAUR – Bouyges	8%	17%
CISE	4%	8%
Outras formas	1%	1%
Municipais	20%	37%

Fonte: Elnabousi, J (2001:515)

Segundo Clark & Mondello (2000), a questão torna-se mais complexa, na medida em que, uma vez realizada a delegação do serviço de saneamento, uma série de circunstâncias faz com que esse processo seja praticamente irreversível. Os autores apontam alguns desses fatores.

O primeiro deles está relacionado ao controle da tecnologia. O conhecimento necessário para administrar e gerir os serviços de saneamento franceses e obedecer aos novos padrões ambientais aprovados no âmbito da Comunidade Européia é cada vez mais custoso e, em virtude do processo de privatização, restrito às grandes empresas. O fato de o município delegar o serviço o afasta do desenvolvimento tecnológico e da criação de novos quadros profissionais para gerir o saneamento, caso haja uma retomada do controle pelo Estado.

O segundo fator é que, de acordo com a legislação francesa, o prefeito é pessoalmente responsável por qualquer negligência na prestação dos serviços públicos. No caso da delegação do serviço ao setor privado, a responsabilidade é passada à empresa e retorna ao prefeito em caso de retomada pelo setor público.

A terceira questão aponta que a retomada do serviço de saneamento implica, na maioria das vezes, a assunção de novos investimentos e no pagamento de indenizações à empresa privada.

Esses três fatores impõem limites muito claros para os municípios na sua relação com as empresas privadas.

Em caso de desmandos por parte da empresa privada, a principal forma de pressão do governo é a ameaça de retomada do serviço porém, como foi apontado acima, essa possibilidade implica diversos problemas para os municípios. As empresas privadas se utilizam disso e findam por determinar as tarifas e a forma de prestação dos serviços conforme seus interesses.

Hoje, a França é o país onde a privatização do saneamento encontra-se mais consolidada, sendo as concessões dos serviços realizadas por associações de municípios, uma vez que, nesse país existem 36.000 municípios e 15.500 serviços de saneamento²⁴. Bau mostra que, com o passar do tempo, as formas de contratação das empresas privadas foram evoluindo da concessão, sistema em que a empresa privada assumia o financiamento dos investimentos, para o arrendamento, modelo que implica o financiamento público. O desenvolvimento dessas formas de arrendamento passou a se intensificar a partir da década de 1950.

Existem quatro formas de delegação dos serviços de água à iniciativa privada, dentre elas se destacam a concessão e o arrendamento como as mais

²⁴ Elnaboulsi, J. (2001:511)

utilizadas. A tabela 2 abaixo mostra os tipos de delegação e suas características principais.

Tabela 2 – Formas de delegação dos Serviços de Saneamento e suas principais características				
Tipos de Contratos	Concessão	Arrendamento	Administração	Administração Comissionada
Financiamento de Investimentos	Privado	Público	Público	Público
Financiamento dos custos	Privado	Privado	Público	Público
Propriedade	Público	Público	Público	Público
Administração	Privado	Privado	Privado	Privado
Relação com os usuários	Privado	Privado	Público	Privado
Riscos financeiros para a empresa	Alto	Moderado	Baixo	Baixo
Duração	20 Anos	10 a 12 Anos	Contrato	Contrato
Determinação das margens	Contrato	Contrato	Público	Público e Privado
Pagamentos	Taxas Pagas	Taxas Pagas	Parcelas Fixadas	Parcelas Fixadas e Incentivos

Fonte: Elnaboulsi, J. (2001:536)

A concessão é a forma de delegação em que o gerenciamento dos serviços e o financiamento dos investimentos são de responsabilidade privada. Isso não impede que a fonte de captação de recursos seja pública.

Nesse tipo de delegação, a remuneração da empresa privada é feita por meio da tarifa estipulada no contrato de concessão. Ao final do contrato, o poder público pode retomar, ou não, os ativos. Em caso de retomada, se houver algum ativo não amortizado, o município deverá recompensar a empresa privada.

O formato pelo qual se dá o reajuste de tarifas deve ser estipulado em contrato e geralmente obedece a uma fórmula baseada nos custos. Isso leva a alguns problemas pois, segundo Elnaboulsi, J. (2001), os custos podem ser manipulados visando o aumento dos lucros da empresa.

A lei de concessões de 1995 restringiu o tempo máximo da concessão para 20 anos. Porém, o contrato pode ser renovado após o fim desse período.

Segundo Elnaboulsi, J. (2001), o arrendamento é a forma mais utilizada de delegação dos serviços de saneamento na França. A empresa privada, por esse sistema, torna-se responsável pela administração, manutenção e operação dos sistemas de saneamento. O setor público continua responsável, pelo investimento em novos projetos, pela política de tarifas.

A remuneração das empresas privadas é feita pela diferença entre o total das receitas de água menos o custo de operação e administração dos sistemas. Essa diferença é negociada no início do contrato e pode ser renegociada baseando-se nos resultados alcançados pela empresa.

Esse tipo de delegação possui contratos com um prazo médio de duração de 10 a 12 anos e tem a característica de implicar baixos riscos para a empresa privada.

Para regular uma série de questões relacionadas à água e uma ampla base de delegações de serviços de água, foram criados no país diversos entes reguladores vinculados a distintos níveis governamentais. Esses órgãos, juntamente com os municípios, são responsáveis por fazer com que a França cumpra as normas da União Européia no que diz respeito à poluição e ao uso das águas.

Para atingir tais metas, Elnaboulsi, J. (2001:513), aponta que o ministério da agricultura criou o Fundo Nacional para o Desenvolvimento e Abastecimento de Água (FNDAE), que tem por função subsidiar os investimentos dos municípios individualmente ou em grupos associados.

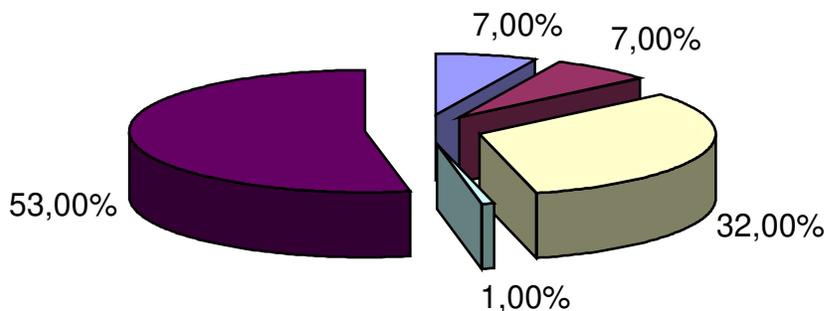
Na França existem seis agências de água, que são responsáveis pela administração e empréstimo aos municípios dos recursos provenientes das taxas de extração de água e da taxa de poluição. Essas duas taxas têm como objetivo financiar o tratamento de água e esgotos.

Uma das modificações na lei de delegações dos serviços públicos, em 1995, incumbe aos municípios a tarefa de monitorar a qualidade dos serviços e os preços cobrados pelos operadores privados.

Como se pode perceber, o governo francês, pressionado pelas novas regras da União Européia, criou mecanismos de financiamento para as empresas e serviços de saneamento, de um modo geral. Esse procedimento ajudou as empresas privadas a desenvolverem novas tecnologias e a se adaptarem às novas regras da União Européia. Para os municípios, essa tarefa tornou-se mais complexa, pois cada serviço teve que desenvolver, individualmente, as novas técnicas, enquanto que as três grandes empresas privadas puderam centralizar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico. Todo esse processo teve efeito sobre as tarifas.

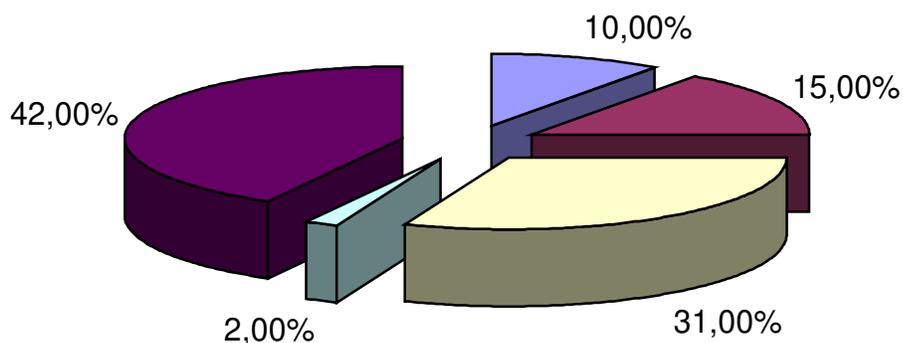
Elnalbousi J. (2001) mostra que a criação dos mecanismos de financiamento utiliza recursos provenientes das tarifas de água. Esse fato alterou a composição das tarifas de água e esgoto. Além das taxas, acima mostradas, o imposto sobre valor agregado (IVA), também incide sobre as tarifas de água e esgoto. Isso pode ser visto pelos gráficos 1 e 2, abaixo:

Gráfico 1 - Composição da Conta de Água e Esgoto em 1991



■ IVA + FNDAE ■ Taxa de Poluição ■ Tarifa de Esgoto
■ Taxa de Extração ■ Tarifa de Água

Gráfico 2 - Composição da Conta de Água e Esgoto em 1999



■ IVA + FNDAE ■ Taxa de Poluição ■ Tarifa de Esgoto
■ Taxa de Extração ■ Tarifa de Água

Fo

Fonte Gráfico 1 e 2: Elnabousi, J. (2001:515)

IVA = Imposto sobre Valor Agregado.

FNDAE = Fundo Nacional para o Desenvolvimento e Abastecimento de Água.

Elnabolsi, J. (2001) aponta que o aumento dos valores de impostos e taxas cobrados juntamente com a tarifa de água e esgoto fez com que as contas

aumentassem acima da inflação, como se pode ver na tabela 3 e no gráfico 3. Por outro lado, ao se desmembrar o aumento entre as formas de gerenciamento dos serviços de água, como mostra a tabela 4 e o gráfico 4, abaixo, percebe-se que as tarifas dos serviços privados e das parcerias entre o setor público e privado tiveram aumentos inferiores aos verificados nas contas dos serviços municipais, porém a diferença entre as tarifas continua entre 13 e 14%.

Tabela 3 - Evolução das tarifas em comparação com a inflação								
entre 1992 e 1999 (Valores acumulados)								
Tarifas e inflação	1992 (%)	1993 (%)	1994 (%)	1995 (%)	1996 (%)	1997 (%)	1998 (%)	1999 (%)
Abastecimento de água (Incluindo as taxas)	7,26%	13,51%	19,39%	23,45%	27,56%	30,13%	31,06%	31,99%
Coleta de Esgotos (Incluindo as taxas)	17,19%	35,19%	51,85%	60,81%	69,04%	73,14%	76,30%	78,69%
Total	11,40%	22,80%	33,69%	40,14%	46,31%	49,66%	51,74%	53,43%
Inflação	1,90%	4,30%	5,70%	8,00%	9,80%	10,90%	11,20%	12,50%

Fonte: Elnaboulsi, J. (2001:510)

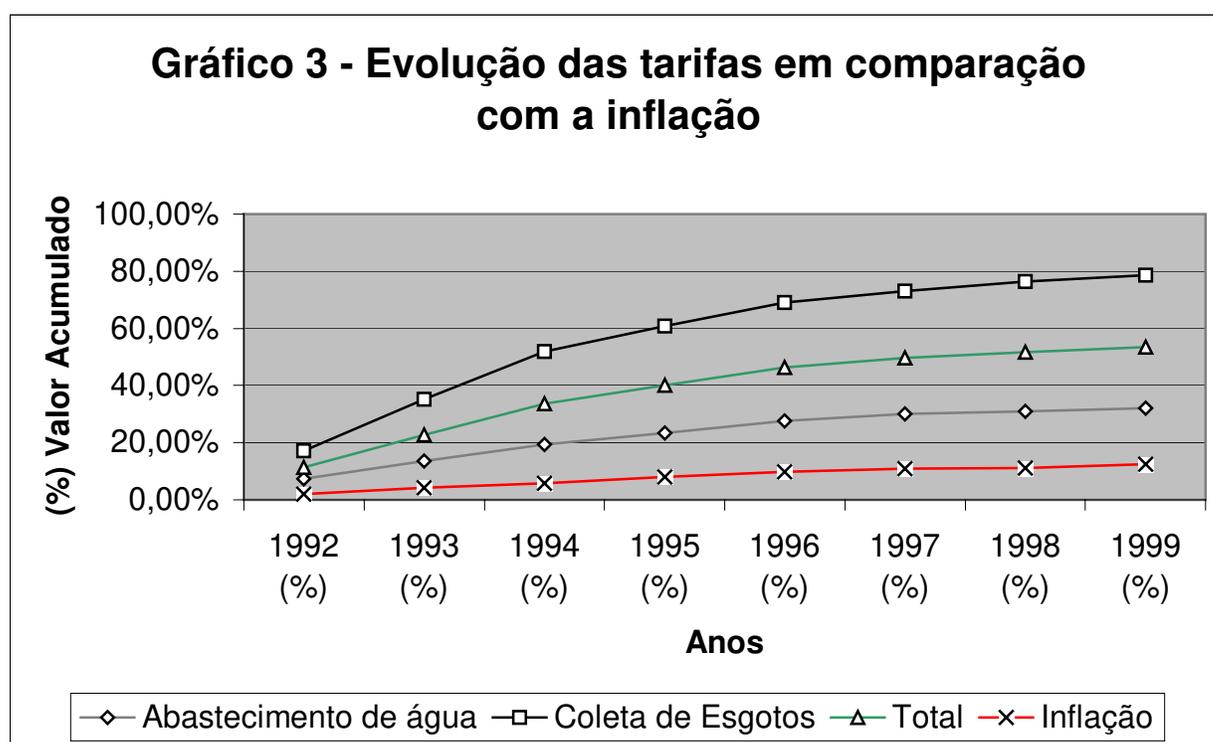
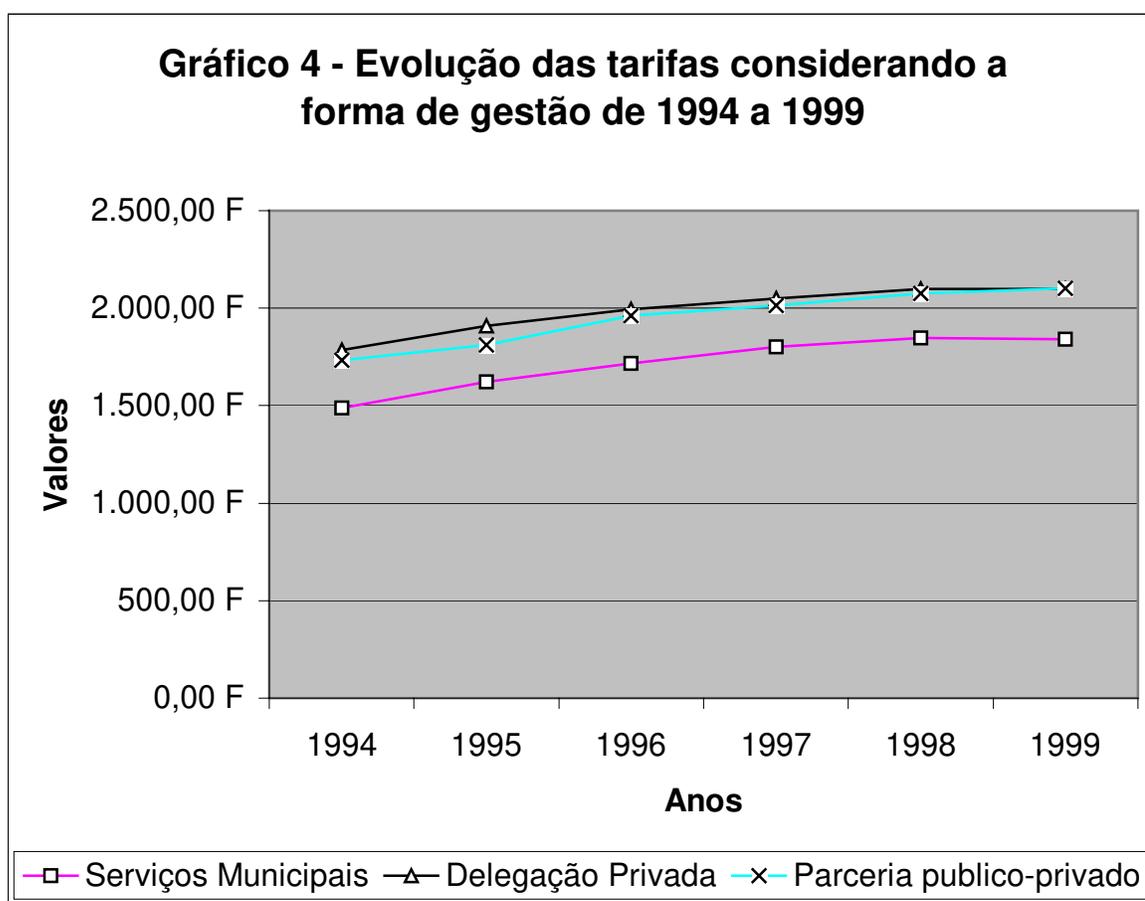


Tabela 4 - Evolução das tarifas totais considerando a forma de gestão						
entre 1994 e 1999						
Média de preços para um consumo anual de 120 cm ³ , em Francos Franceses.						
Formas de Gestão	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Serviços Municipais (1)	1.489,00 F	1.621,00 F	1.716,00 F	1.803,00 F	1.848,00 F	1.841,00 F
Taxas de Evolução	100,00	108,87	115,25	121,09	124,11	123,64
Delegação Privada (2)	1.784,00 F	1.908,00 F	1.993,00 F	2.050,00 F	2.100,00 F	2.100,00 F
Taxas de Evolução	100,00	106,95	111,72	114,91	117,71	117,71
Parceria publico-privado	1.734,00 F	1.812,00 F	1.963,00 F	2.014,00 F	2.076,00 F	2.101,00 F
Taxas de Evolução	100,00	104,50	113,21	116,15	119,72	121,16
Média das formas	1.689,00 F	1.799,00 F	1.910,00 F	1.974,00 F	2.015,00 F	2.049,00 F
Taxas de Evolução	100,00	106,51	113,08	116,87	119,30	121,31
Diferença entre (1) e (2)	119,811954	117,70512	116,142191	113,69939	113,636364	114,068441

Fonte: Bayliss, Hall & Lobina (2001:11)



Fonte: Bayliss, Hall & Lobina (2001:11)

Como foi dito acima, a centralização e concentração de capitais promovidos pelas empresas privadas e apoiada pelo governo francês, tornou o processo de adaptação às regras da União Européia menos custoso para as empresas privadas. Isso se revela em um aumento menor de tarifas. Para os serviços municipais, o aumento

maior nos custos implicou em maiores aumentos de tarifas e, conseqüente, diminuição da diferença entre as tarifas do setor público e privado. Mesmo assim, essa diferença ainda continua alta, com tarifas menores sendo cobradas pelo setor público.

Bau aponta a existência de serviços públicos e privados, porém, a maior satisfação da população é com os serviços prestados pelo setor público, enquanto 44% da população rural e 45% da urbana consideram as tarifas privadas excessivamente altas.

Mas o caso francês, segundo Bau e Assemae/FNU²⁵, possui muitos casos de corrupção. As empresas privadas de saneamento estão envolvidas com o financiamento irregular de campanhas eleitorais. Além disso, a Câmara de Contas de Rhône-Alpes afirma que a gestão privada do serviço é mais cara que a pública.”(Bau,1997:10)”.

Segundo a World-psi, na cidade francesa de Grenoble, a justiça anulou o contrato de concessão do saneamento, que havia sido assinado em 1989 com uma subsidiária da empresa Lyonnaise des Eaux²⁶, devido à comprovação de irregularidades. Dentre os problemas encontrados está o aumento excessivo das tarifas, que proporcionou lucros à empresa, no período de 1990 até 1995, da ordem de US\$ 10 milhões para a distribuição de água e US\$ 3,71 milhões para a coleta de esgotos. Outra irregularidade cometida pela empresa foi que o faturamento durante o período 1989 até 1995 excedeu em 51% o volume de água efetivamente consumido, propiciando à empresa um lucro de US\$ 3 milhões.

Com a experiência francesa se pode perceber como a expansão das grandes empresas se confunde com a disseminação do capital financeiro. Verifica-se, também, a participação decisiva do governo francês, que incluiu as três grandes empresas de saneamento em uma estratégia de política industrial para transformá-las em poderosas transnacionais.

Por fim, durante os anos 1980, com a intensificação do processo de privatização do saneamento francês, as grandes empresas desenvolveram o conhecimento político e econômico necessário para dominar o processo mundial de privatização do setor.

²⁵ Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) e Federação Nacional dos Urbanitários (FNU).

²⁶ Atualmente pertence ao grupo Suez.

2.3 – Experiência da Argentina

Estudar o processo de concessão do saneamento argentino é relevante por tratar-se de um país subdesenvolvido, localizado na América Latina e que desenvolveu um amplo processo de privatização no setor de saneamento. Além disso, esse processo foi levado adiante em um período histórico marcado pela adoção de medidas liberalizantes nas economias de grande parte dos países latino-americanos.

Atualmente o setor privado é o principal administrador dos serviços de saneamento, pelo fato de atender com abastecimento de água 63,1% dos municípios, o que corresponde a 72,1% da população do país. A ação do setor privado ocorre em cidades de vários tamanhos. Para que se possa ter uma idéia, o setor privado administra o abastecimento de água de todas as cidades com mais de 1 milhão de habitantes e por outro lado, administra 76% dos serviços em municípios com menos de 10 Mil habitantes. Quanto aos serviços de coleta de esgotos o setor privado atende a apenas 9,8% das localidades, mas concentra o atendimento a 58,1% da população. Cabe informar que 78,6% das localidades, que corresponde a 10,7% da população, não possuíam o serviço de coleta de esgotos até o ano de 2001.²⁷

A experiência argentina nos ajudará a observar como o nó financeiro revelado em países desenvolvidos como a Inglaterra e a França, também aparece em países subdesenvolvidos. Porém, antes disso, é preciso que se veja como o saneamento argentino se desenvolveu no decorrer dos anos.

Desde 1870²⁸, o saneamento argentino esteve sob a responsabilidade de um órgão chamado Obras Sanitárias de la Nación (OSN). Tal órgão, de abrangência nacional, foi criado em virtude da epidemia de cólera ocorrida em Buenos Aires no mesmo ano.

Durante quase todo o século XX, a OSN expandiu seus serviços, utilizando recursos do tesouro nacional e dos governos das províncias argentinas, a fundo perdido, para financiar seus investimentos.

O período de expansão da OSN durou um século, pois, a partir de 1970, seu crescimento estacionou devido ao seu uso como instrumento de combate à inflação. Segundo os autores, ao considerar 1960 como base (1960 = 100), em 1976, o nível real

²⁷ Fonte: Ente Nacional de Obris Hídricas e Saneamento – Versão Internet

²⁸ Artana, D; Navajas, F & Urbiztondo, S (1997:05)

das tarifas deveria ser 123,8, e as tarifas cobradas pela OSN representavam apenas 51,1²⁹.

A estagnação e em alguns casos, até a retração dos serviços, criou uma insatisfação geral no que diz respeito à OSN. Esse fato fez com que o período de 1980 a 1990, fosse marcado pela fragmentação do saneamento do país entre as províncias e os municípios.³⁰

Naquele momento, ocorreu uma evolução na cobertura da população com serviços de saneamento. Segundo o Ente Nacional de Obras Hídricas e Saneamiento (ENOHSA), entre 1980 e 1991, a cobertura da população pelo sistema de distribuição de água passou de 67% para 77,09% e a cobertura pelo sistema de coleta de esgoto passou de 35,50% para 40,15%. Quanto à questão financeira, não existem dados consolidados que permitam uma análise. Porém, Artana, D; Navajas, F & Urbiztondo, S (1997:07), afirmam que a tarifa praticada pela OSN continuou a deteriorar-se, enquanto que, as tarifas dos “demais serviços” mantiveram seu valor real.

O processo de privatização se iniciou em Corrientes, em Setembro de 1991 e em Buenos Aires, em Maio de 1992³¹, com a assinatura de contratos de 30 anos. Ambas as experiências implicaram distintas maneiras de regulação. Na província de Corrientes, o ente regulador é a Administração de Obras Sanitárias de Corrientes (AOSC). Além de regular a concessão para a empresa Águas de Corrientes, a AOSC também administra os serviços em três cidades na província.

O grande problema da AOSC é que, tanto o financiamento da entidade, quanto os salários do pessoal da AOSC estão diretamente vinculados ao nível do preço da tarifa de água, o que implica uma tendência de favorecer os aumentos nas tarifas de água.

O ente regulador da concessão do saneamento de Buenos Aires é o Ente Tripartite de Obras e Serviços Sanitários (ETOSS). O ETOSS é financiado por uma renda fixa cobrada junto à empresa Águas Argentinas, equivalente a 2,67% do faturamento, o que vincula o financiamento do órgão à receita da concessionária e ao valor pago pelos usuários do sistema.

Outro ponto controverso do sistema regulatório de Buenos Aires é que as multas cobradas pelo ETOSS não se transformam em receita para o ente, mas devem ser revertidas em melhorias ao sistema, que devem ser executadas pela própria concessionária.

²⁹ Artana, D; Navajas, F & Urbiztondo, S (1997:05)

³⁰ Foster (1999:05) mostra que até a privatização existiam 1497 serviços de saneamento na Argentina.

³¹ Artana, D; Navajas, F & Urbiztondo, S (1997:03)

Até o momento da privatização, havia duas formas de cobrar as tarifas dos consumidores de água, a medição, por meio de hidrômetros, e a forma não medida. A concessão dos serviços em Buenos Aires implicou a vinculação dos consumidores comerciais e industriais ao sistema de medição de água. Os consumidores residenciais, por outro lado, tinham a opção de escolher entre os dois sistemas, sendo que, no caso da escolha pela medição, os próprios consumidores pagariam pelos hidrômetros.

O sistema de tarifação não medida considera uma diversidade de dados cadastrais sobre o imóvel, tais como um coeficiente zonal, a superfície coberta do terreno e um coeficiente que depende da idade e categoria do imóvel. Além disso, uma base geral de consumo de água e um coeficiente de atualização, o qual é responsável pelo reajuste das tarifas.

A tarifa medida implica um consumo mínimo, que vai até 15 m³, acrescido do valor do consumo que supere os 15 m³. Além da tarifa, a empresa pode cobrar do usuário que se conecta à rede de distribuição de água, ou de coleta de esgotos, uma taxa de expansão da rede.

De acordo com dados da ENOHSA, o processo de privatização não implicou um aumento substancial da cobertura à população. Ao considerar o sistema de abastecimento de água, em todo o país, houve uma ampliação menor na década de 1990 do que a ocorrida na década anterior, enquanto que na rede de coleta de esgotos, houve um aumento substancial, porém isso se deve a uma preferência das empresas privadas em investir nas redes de esgotos, que possuem um custo menor. Esses dados podem ser visualizados na tabela I.

TABELA 1 - Evolução da Cobertura com Saneamento nas Áreas Urbanas da Argentina			
Serviço	1980	1991	2001
Água Potável	67,00%	77,09%	84,64%
Evolução*	100	115,05	109,79
Esgoto Sanitário	35,60%	40,15%	54,00%
Evolução*	100	112,78	134,49

* Evolução com relação ao período anterior

Fonte: ENOHSA, Versão Internet

O faturamento anual dos serviços em 1993, quando a empresa Águas Argentinas assumiu os serviços era de US\$ 330 Milhões, somando a cidade e as 14 localidades da província de Buenos Aires. O número de funcionários foi reduzido de 7.600 para 4.000. Posto isso, é interessante observar, na Tabela 2, como os lucros aumentaram entre 1993 e 1994.³²

³² Fonte: Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) e Federação Nacional dos Urbanitários (FNU)

Tabela 2: Evolução dos Lucros entre 1993 e 1995			
	1993	1994	1995
Lucros Em Milhões de Dólares	20	56	72
Variação*	100	280	128,57

* Variação em relação ao ano anterior

Fonte: Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) e Federação Nacional dos Urbanitários (FNU)

Por outro lado, é impressionante observar o aumento das tarifas de água, cobrado de forma completamente distinta do que havia sido contratado. Em 1991 a tarifa era de US\$ 0,16/m³, em 1992 passou para US\$ 0,195/m³, o que representa um aumento de 21,87% enquanto os serviços eram públicos. O contrato de privatização previa uma revisão das tarifas após 5 anos, ou seja, em 1998, para US\$ 0,246/m³, o que representaria um aumento de 26,15%. No entanto o que se observou foi um adiantamento da revisão das tarifas para 1995 e a tarifa passou para US\$ 0,548/m³, um reajuste de 181,02%.³³

No que se refere ao caso específico da concessão de Buenos Aires, um dos debates mais acalorados diz respeito à extensão do serviço de distribuição de água aos bairros mais pobres. Dois pontos eram os mais complexos, o primeiro deles é que o contrato não previa a ligação de imóveis não regularizados à rede de água. O segundo ponto foi a taxa de ligação ao sistema, que era de US\$ 600,00³⁴ por ligação, valor que impedia a possibilidade de acesso aos mais pobres.

Porém, a pressão da população mais carente e dos governos locais, levou a questão a um processo de negociação junto à empresa Águas Argentinas. Esse processo deu origem à Taxa para universalização do saneamento e melhoria ambiental (SUMA). A SUMA veio substituir a taxa de ligação e funcionou como uma forma de dividir por toda a população os custos do investimento nos bairros pobres. Os recursos da SUMA financiaram quase a totalidade dos investimentos necessários em quatro bairros pobres que foram conectados à rede de água.

Além disso, Hall (2002:09) mostra que a comunidade e o governo local tiveram que contribuir para a realização das obras nos demais bairros pobres. “A empresa Águas Argentinas entrou com a assistência técnica e o treinamento de pessoal especializado, a comunidade com o trabalho e o governo local com os materiais de construção”.

³³ Fonte: Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) e Federação Nacional dos Urbanitários (FNU)

³⁴ Hall (2002:09)

Os números apresentados pela empresa Águas Argentinas para o período de 1993 a 1999 dizem que a porcentagem da população conectada aos serviços de água subiu de 70% para 82,4%, passando a meta prevista de 81%³⁵. Contudo, se forem desconsideradas as obras realizadas para ligar imóveis não regularizados nos bairros pobres, que não constavam do contrato de concessão, percebe-se que apenas 63% das metas estabelecidas foram atingidas no que diz respeito à conexão à rede de distribuição de água, e 88% das metas para a rede de coleta de esgotos.³⁶

Em contrapartida ao não cumprimento das metas estabelecidas em contrato, a empresa Águas Argentinas teve uma lucratividade invejável, alcançando uma taxa de lucros média anual de 18,9%³⁷ entre os anos de 1994 e 2000, em comparação com uma taxa média de lucros de 4,5% das duzentas maiores empresas argentinas. Ao comparar essa média com a das empresas privadas de saneamento da Inglaterra, durante o período de 1998 e 1999, a média de lucros foi de 9,6% e, entre 1999 e 2000, foi de 9,3%, quase a metade da média da empresa Águas Argentinas para o período 1994 a 2000.³⁸ A tabela 3, abaixo, mostra as taxas de lucro da empresa Águas Argentinas durante o período de 1994 a 2000.

Tabela 3 - Taxas de Lucro da Empresa Águas Argentinas para o período de 1994 e 2000	
Anos	Taxa de Lucro
1994	20,0
1995	14,4
1996	25,4
1997	21,1
1998	12,5
1999	18,6
2000	21,4
Média	18,9

Fonte: Hall (2002:10)

Uma das características que envolvem os processos de privatização nos países subdesenvolvidos é a proteção que se estabelece para os preços. O meio que se utiliza para essa defesa é a vinculação da tarifa ao Dólar. O caso da privatização do saneamento argentino não foi diferente.

Com a falência da paridade cambial de um Peso igual a um Dólar, as cláusulas de dolarização dos preços adotadas mostraram-se insustentáveis diante da rápida deterioração do Peso.

³⁵ Barlow & Clarke (2003:122)

³⁶ Hall (2002:10)

³⁷ Hall (2002:10)

³⁸ Barlow & Clarke (2003:124)

Em 2002³⁹, a quebra da economia argentina obrigou o governo a adotar uma “Nova lei emergencial de câmbio”. De acordo com essa lei, aboliu-se a dolarização dos preços públicos e os reajustes periódicos de preços.

Essa nova regra, ao ser aplicada contrariou, sobremaneira, os interesses das empresas transnacionais que atuam no país e, via de regra, os interesses nacionais de seus países de origem, principalmente França e Espanha.

No que se refere à empresa Águas Argentinas, Hall afirma que em fevereiro de 2002, o gerente da empresa e o embaixador francês na Argentina se reuniram com o vice-ministro da economia argentino. O resultado dessa reunião foi o anúncio de que a empresa Águas Argentinas havia suspenso, de forma unilateral, todas as obrigações acordadas em janeiro de 2001, na revisão da concessão, principalmente no que se refere às metas de investimento.

Além do exposto acima, Hall (2002:11) mostra que o Banco Central da Argentina comprometeu-se a vender para a empresa Águas Argentinas os dólares necessários para cobrir as dívidas da empresa com bancos internacionais e instituições multilaterais a uma taxa cambial de um Dólar por Peso. Esse preço foi aplicado a uma dívida que soma um montante de US\$ 672 milhões.

O caso argentino mostra como o nó financeiro, que pôde ser visto nos casos inglês e francês, se agrava, substancialmente, com a aplicação do processo de privatização em países subdesenvolvidos, que apresentam uma alta instabilidade econômica, que, muito freqüentemente, desembocam em crises cambiais.

As experiências internacionais de privatização do saneamento trazem diversas questões interessantes para a análise.

Primeiramente, a participação do Estado como elemento chave no processo. Pode-se perceber, nos três casos, a preparação de uma estrutura reguladora a priori. Depois da privatização, o atendimento, pelo Estado, das exigências das empresas se revelou na concessão de: aumentos de tarifas e na criação de programas de financiamento; ações direcionadas para assegurar a lucratividade dos concessionários privados.

Outro fator que é comum às três experiências é o financiamento das empresas com recursos tarifários. Mesmo no caso francês, em que a maioria dos investimentos é financiada pelo governo, a fonte de recursos utilizada foi a criação de fundos com recursos tarifários. Nos demais casos, as empresas privadas foram financiadas pela concessão de aumentos nas tarifas acima do contratado.

³⁹ Hall (2002:10)

No caso francês, outra questão pertinente foi a utilização de uma política pública para tornar as empresas francesas de saneamento líderes mundiais no processo de privatização do saneamento. Tais empresas conseguiram reunir um conhecimento a respeito das questões políticas e financeiras que envolvem o processo de privatização, além de concentrarem grandes volumes de capital. Isso, em grande parte, tornou possível a expansão dessas empresas pelo mundo.

No que se refere ao atendimento à população, existem alguns pontos a serem colocados. Primeiro a questão tarifária. Em ambas experiências, o aumento de tarifas pelo setor privado foi percebido e indesejado pela população. Por outro lado, nas experiências inglesa e argentina, a tentativa de corte de gastos pelo setor privado para aumentar a lucratividade da empresa implicou em pioras na operação dos serviços. Tal piora se refletiu em transtornos à população,

Por fim, a queda nos custos e os aumentos nas tarifas acima do previsto implicaram uma grande lucratividade dos serviços, porém, tal aumento não se refletiu em melhoras no atendimento à população.

CAPÍTULO 3:

O SANEAMENTO NO BRASIL – HISTÓRICO DO SETOR E A QUESTÃO REGIONAL

3.1 – Histórico do Saneamento Básico no Brasil.

Para que se possa proceder a uma análise no que diz respeito ao setor de saneamento no Brasil, é importante retomar alguns aspectos de sua história para ter ciência de como sua evolução redundou em uma crise institucional e financeira do setor.

No final da década de 1960, os sistemas de saneamento básico se encontravam, na maioria dos casos, sob a gestão das prefeituras. Costa, A.M.(1994) aponta a criação da primeira Companhia Estadual de Saneamento Básico (CESB), a "CASAL" de Alagoas, em 1962, e, logo depois, foram sendo criadas diversas empresas estaduais, de tal forma que, no final do decênio em questão, havia CESBs em quase todos os estados brasileiros. Esse processo foi se consolidando durante toda a década de 1960, porém, nesse período, municípios e estados trabalhavam de forma articulada para a determinação das ações no setor.

A constituição de 1967, em seu capítulo II, artigo 15, II,b, define a autonomia municipal para a organização dos serviços públicos locais, dentre os quais se inclui o de saneamento. Dessa forma, a titularidade dos serviços de saneamento é determinada no âmbito municipal.

A ascensão ao poder do governo militar representou um novo desenho das políticas governamentais, pois centralizou suas ações no âmbito do executivo federal. Segundo Tavares de Almeida, M.H. (1996), a centralização baseou-se em processos fechados de decisão e na gestão centralizada em grandes burocracias.

O Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), criado em 1968, representou uma forma de centralizar os capitais e a gestão do setor de saneamento no país com a finalidade de viabilizar um alto volume de investimentos no setor e, dessa maneira, tornar possível a grande expansão na indústria da construção civil durante o regime militar. Segundo o IPEA (1995:98), o PLANASA deveria atender às demandas geradas pelo crescimento populacional urbano, pela dinamização dos programas habitacionais e pela expansão das atividades industriais.

A forma utilizada para tal foi a realização de um esforço para que as companhias estaduais de saneamento (CESBS) recebessem dos municípios as concessões dos serviços de saneamento. Estas se tornariam, assim, as responsáveis por todas as ações de saneamento nos estados brasileiros.

Como a titularidade dos serviços de saneamento era dos municípios, conforme o descrito acima, o Governo Federal teve que elaborar uma estratégia para que os municípios concedessem os serviços de saneamento básico para as CESBS. Esta estratégia baseou-se no estrangulamento financeiro, ou seja, na exclusão dos municípios do acesso às fontes de financiamento ao setor.

O instrumento do PLANASA, que forçou os municípios a concederem seus serviços de saneamento às CESBS foi a resolução nº16/71, item “b” do Banco Nacional da Habitação (BNH), que proibiu o acesso dos municípios aos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), maior fonte extra-tarifária de recursos ao setor. Além disso, a pressão política feita pelos governos nos níveis estadual e federal, teve muita importância nesse processo. Porém, em alguns estados, como os de São Paulo e de Minas Gerais, vários municípios não fizeram a concessão dos serviços. De acordo com Costa A.M. (1994:17)

“O PLANASA restringiu o acesso dos recursos do Sistema Financeiro do Saneamento, tornando-os exclusivos às Companhias Estaduais de Saneamento Básico. Exigiu ainda a unificação no caso de existência de vários órgãos estaduais em uma única empresa estadual”.

A lógica que tornaria o modelo viável seria a operação de subsídios cruzados, por meio dos quais os municípios com menor capacidade de auto-sustentação dos serviços de saneamento seriam subsidiados por aqueles com melhores condições. Desta maneira, seria cobrada uma tarifa única em todo o estado e esses recursos deveriam ser suficientes para cobrir todo o custo da CESB e ainda as amortizações dos financiamentos contratados promovendo a auto-sustentação tarifária.

Os recursos para a implementação do PLANASA eram provenientes do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), o qual deveria ser composto por: 37,5%, dos recursos do BNH que, para isso, utilizaria recursos do FGTS; 37,5% de recursos provenientes dos orçamentos dos governos estaduais, que contribuíam com 5% de suas receitas tributárias, por meio dos Fundos de Água e Esgoto (FAE)⁴⁰; e 25% por recursos municipais.⁴¹

De acordo com o IPEA (1995), o PLANASA foi concebido de forma a atingir um conjunto de objetivos:

⁴⁰ Cada um dos Governos Estaduais formaria um Fundo de Água e Esgoto, que receberia recursos equivalentes a 5% das receitas tributárias do estado. Tais fundos, administrados pelos bancos estaduais integralizariam a parte dos estados no SFS.

⁴¹ IPEA (1995:103)

- Conseguir, em 1980, a marca de atendimento de 80% da população urbana com abastecimento de água;
- Elevar, no mesmo período, para 50% da população urbana, o atendimento com coleta de esgotos;
- Evolução dos FAE para que ocorresse a auto-sustentação financeira do setor;
- Instituição de uma política tarifária realista, ou seja, que estivesse de acordo com a possibilidade dos consumidores e que mantivesse o equilíbrio entre receita e despesa nos órgãos prestadores de serviços;
- Consolidação das empresas estaduais de saneamento através de programas de treinamento e de assistência técnica;
- Realização de pesquisas tecnológicas que possibilitassem alcançar uma redução nos custos através de tecnologias alternativas.

Uma das premissas para o funcionamento do modelo era a de que as CESBs deveriam possuir uma estrutura tarifária que lhes permitisse a auto-sustentação. Os termos dessa sustentabilidade foram mostrados por Fontenele, Rodrigues & Yamaguti (1983:02) como necessários para cobrir as despesas de exploração, além dos juros, e amortizações dos empréstimos. Dessa forma, a sustentação das empresas garantiria a sustentação do SFS.

O modelo PLANASA, desde o princípio, apresentou alguns problemas. O primeiro deles foi apontado por Fontenele J.A.T., Rodrigues, E.A. & Yamaguti, J. (1983:05). Para os autores, a realização de empréstimos de financiamento sem a análise de sua viabilidade técnica foi um grave problema. Pode-se supor que esse fator teria ajudado a corroer as bases da auto-sustentação das empresas de saneamento.

Porém, o principal problema que corroeu as bases do PLANASA foi a crise do modelo de acumulação vigente. Tal crise, que se inicia no final da década de 1970, redundou no crescimento da inflação e na utilização das empresas estatais para tentar impedir a elevação dos preços.

De acordo com o IPEA (1995:117 e 153), a partir de 1978 e durante a década de 1980, foi estabelecido o controle das tarifas pelo Governo Federal. O uso das tarifas no combate à inflação, durante esse período, implicou seu congelamento e redução de seu valor real e, conseqüentemente, a queda nas receitas das CESBs.

Outro ponto importante no processo de desestruturação do PLANASA foi que a composição inicial do SFS, nunca foi posta em prática. Segundo o IPEA, o BNH responsabilizou-se por 50% dos recursos e os governos estaduais pelos 50% restantes. Porém, os recursos dos governos estaduais tornaram-se cada vez mais limitados e os

fundos de água e esgoto, que eram responsáveis pela integralização dos recursos dos estados, acabavam por serem financiados pelo próprio BNH, ou seja, o FGTS passou a financiar a contrapartida dos estados.⁴²

Apesar dos problemas do PLANASA, percebe-se, por meio da tabela I, que até 1986, quando da falência do BNH, e mesmo depois, o volume de recursos emprestados às CESBS continuou alto, iniciando uma acentuada trajetória decrescente, apenas após 1991.

Tabela 1: Aplicações em saneamento - 1968 A 1996		
VALORES EM R\$ 1.000(*)		
ANOS	VALOR APLICADO	VARIAÇÃO(%)
1968	937	100
1969	16.987	1.712,91
1970	39.593	133,08
1971	31.125	-21,39
1972	60.263	93,62
1973	139.282	131,12
1974	163.107	17,11
1975	222.549	36,44
1976	273.267	22,79
1977	354.365	29,68
1978	436.195	23,09
1979	480.855	10,24
1980	678.566	41,12
1981	1.156.676	70,46
1982	1.073.383	-7,20
1983	909.288	-15,29
1984	575.053	-36,76
1985	1.029.838	79,09
1986	751.056	-27,07
1987	1.144.269	52,35
1988	1.943.937	69,88
1989	1.143.897	-41,16
1990	1.247.526	9,06
1991	1.528.668	22,54
1992	645.464	-57,78
1993	495.853	-23,18
1994	593.811	19,76
1995	150.325	-74,68
1996	208.899	38,96
TOTAL	17.495.034	-

Fonte: Caixa Econômica Federal

(*) A PREÇOS DE DEZ/96

Os resultados do PLANASA e os previstos em sua concepção foram diferenciados para a distribuição de água e coleta de esgotos. Segundo o IPEA (1995:125), o percentual de domicílios urbanos ligados às redes de abastecimento de água era de 55% em 1970 e passou para 84% em 1983; a meta estabelecida no plano

⁴² Arretche, Marta T S (1996:140)

era de 80%. No que se refere à coleta de esgotos, porém, o percentual de domicílios urbanos conectados passou de 22% em 1970 para algo em torno de 35 a 40%,⁴³ longe da meta de 50%.

Esses números mostram o sucesso do PLANASA em aumentar o abastecimento de água. No entanto, no que se refere à coleta de esgotos, houve apenas uma pequena evolução. De acordo com o IPEA (1995), os estratos populacionais que não foram conectados ao sistema de abastecimento de água eram aqueles que tinham menor capacidade de pagamento e, portanto, menor possibilidade de garantir o retorno do investimento.

Quanto aos sistemas de coleta de esgotos, apenas 27,1%⁴⁴ dos recursos do PLANASA foram destinados para esse fim. Além disso, a utilização de tecnologias tradicionais e de alto custo tornou mais difícil a evolução do atendimento à população.

Nos anos 1980, a contratação de recursos do FGTS continuou no mesmo patamar, apesar da desestruturação do PLANASA. Porém os problemas básicos do setor se mantiveram e findaram por piorar a situação do saneamento nacional. As CESBS, mesmo com um grande volume de recursos para financiamento contratado, não conseguiram realizar os investimentos necessários para dar os passos definitivos rumo à universalização dos serviços de saneamento básico.

A partir de 1985, houve uma série de mudanças no PLANASA, como, por exemplo, o fim das restrições para o financiamento aos serviços municipais, a criação do Programa para as populações de baixa renda (Prosanear) e a avaliação de viabilidade para a contratação de financiamentos passou a considerar a viabilidade global da empresa.

A reformulação do PLANASA, a falência do BNH e a reforma administrativa de 1988 implicaram uma fragmentação das políticas de saneamento, que passaram a ser definidas e implementadas, de forma descordenada, por diversos ministérios, como o Ministério da Saúde, a Caixa Econômica Federal (CEF)⁴⁵ e Ministério do Interior.

Além disso, segundo o IPEA (1995:134), o Conselho Monetário Nacional tornou-se o órgão central do SFS e a CEF a coordenadora e executora do PLANASA.

A centralização do setor, estabelecida no PLANASA, aliada à crise mais geral da economia brasileira, resultou em sua fragilização porque houve uma deterioração de suas receitas e, conseqüentemente, a capacidade de pagamento dos financiamentos contraídos com o FGTS ficou comprometida. Isto aconteceu na década de 1980, quando

⁴³ Não há consenso a respeito desse número, o IPND da Nova República aponta 40% e o Programa de Ação Governamental, aponta 35% em 1984.

⁴⁴ IPEA (1995:179)

⁴⁵ Com a falência do BNH, a CEF passou a operar os recursos do FGTS.

as empresas estatais foram utilizadas como instrumento da política econômica, principalmente através do congelamento das tarifas. Em decorrência desse cenário, da falência do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1986, e da própria crise econômica (que implicou um alto volume de saques em virtude do desemprego vigente), o FGTS encontrou-se comprometido em sua capacidade de financiamento. Esses problemas, uma vez conjugados, terminaram por dismantelar o PLANASA.

De acordo com a ASSEMAE/FNS⁴⁶ (1995:26), em 1980 foram definidas, pela Organização das Nações Unidas (ONU), as metas mundiais para atendimento à população com serviços de saneamento. Tais metas para o abastecimento de água eram de 90% da população urbana e 70% para a coleta de esgotos. Porém, os números do IPEA (1995:140) apontam que, em 1990, 88% da população urbana estava ligada à rede de distribuição de água e apenas 39% dela estava ligada à rede de coleta de esgotos. Tais dados mostram que o país esteve abaixo das metas estabelecidas pela ONU, principalmente no tocante à coleta de esgotos.

Na década seguinte, o período abrangido pelos governos Collor e Itamar, ou seja, de 1990 até 1994, representou o início do processo de abertura econômica e das primeiras ações mais ativas no sentido da privatização do Estado brasileiro.

No início do governo Collor, foi feita uma reforma administrativa que gerou uma nova fragmentação das ações de saneamento, além da extinção de diversos órgãos ligados às questões urbanas e de saneamento, como foram os casos do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) e da Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP). Foi criada então a Secretaria do Saneamento, que estava vinculada ao Ministério da Ação Social (MAS). De acordo com o IPEA (1995), o que ocorreu foi a necessidade de aprovação, pelo MAS, dos pedidos de financiamento analisados pela CEF, operadora dos recursos do FGTS.

Outra medida importante durante esse período ocorreu em 1991, com a revogação do controle das tarifas de saneamento pelo Governo Federal.

Peixoto (1994:08) aponta o surgimento da idéia da “recuperação tarifária” como uma tentativa da busca de auto-sustentação tarifária a qualquer custo. Isso implicou aumentos reais, que o autor considera como absurdos, para conseguir recuperar a condição financeira das CESBS.

A extinção efetiva do PLANASA ocorre em 1992, quando suas linhas de crédito foram unificadas em uma única, denominada Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurb), que, juntamente com o Prosanear, passaram a ser as duas únicas linhas de crédito para o saneamento com recursos do FGTS.

⁴⁶ 1º Diagnóstico Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento.

Durante a década de 1990, o setor de saneamento passou por uma reestruturação, em termos microeconômicos, com a recuperação tarifária e a renegociação das dívidas das empresas de saneamento com o FGTS, juntamente com as dívidas dos estados e municípios. Segundo Arretche, M.T.S. (1996), a renegociação gerou o escalonamento do pagamento da dívida e ajudou a recuperar a capacidade de investimento das empresas.

A década de 1990 foi marcada pela introdução das idéias neoliberais no país, e sua aplicação findou por atribuir ao Estado o papel de garantidor dos lucros do capital financeiro, que passou a sobrepujar o capital produtivo nos campos político e econômico. As novas políticas lançadas naquela década mostram essa mudança.

Após a falência efetiva do PLANASA, somente em 1995 é que foi organizada uma nova política de saneamento, chamada Política Nacional de Saneamento. Com o lançamento da nova política, duas idéias antagônicas surgem no debate do saneamento nacional. Primeiramente o documento afirma o seguinte:

"As necessidades de investimento para a eliminação do déficit atual dos serviços de abastecimento de água e de coleta de esgotos sanitários são da ordem de R\$ 25 Bilhões. Considerando, além desse déficit, o crescimento da população até o ano de 2010, os recursos necessários são de aproximadamente R\$ 40 Bilhões".

Com esses números, pode-se estimar em cerca de R\$ 2,5 Bilhões a necessidade anual de investimentos, visando a eliminação do déficit dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, no período de 1995 a 2010."(MPO/SEPURB,1998:31).."

Dados esses números, o Governo Federal afirma que:

"O Estado, no que compreende Governo Federal, municípios e estados, não tem recursos para investir no longo prazo. A privatização do saneamento não é para o governo fazer caixa, mas para permitir investimentos e universalizar o sistema". (Peroni, Francisco in Montenegro, 2000:03)⁴⁷

⁴⁷ Marcos Helano Fernandes Montenegro é sócio benemérito da ASSEMAE, foi presidente do Serviço Municipal de água e esgoto de Santo André (SEMASA), da Companhia de Água e Esgoto de Brasília (CAESB) e da Companhia de Água e Esgoto do estado do Rio de Janeiro (CEDAE). Atualmente é consultor na área de saneamento.

Até 1998, o Governo Federal utilizou diversos meios burocráticos para restringir o acesso do setor público de saneamento aos recursos disponíveis do FGTS. Porém, em 1998, em decorrência do agravamento da crise externa, o Governo Federal, como forma de diminuir a dívida pública, aumentou as restrições aos empréstimos ao setor público em geral. Esta medida resultou na resolução nº 2.521/98 (Montenegro, M.H.F.,1999:08), que suspendeu os financiamentos com recursos do FGTS aos órgãos públicos, dentre eles, os serviços e as companhias de saneamento. Essa proibição foi suspensa posteriormente, mas as restrições continuaram a ser praticadas.

Então surge a segunda argumentação sobre o saneamento no país, que é feita por Montenegro⁴⁸. Ele afirma que o bloqueio de empréstimos ao setor público de saneamento baseou-se em causas externas ao setor, notadamente o pagamento de juros pelo Governo Federal já que, durante o período que se estende de 1995 até 1998, o setor público de saneamento realizou uma "transferência líquida de recursos ao FGTS da ordem de R\$ 5,61 Bilhões". Montenegro afirma que o setor público de saneamento é capaz de conseguir, até 2010, atingir a universalização dos serviços de saneamento básico em todo o país.

"É viável um padrão de investimento em abastecimento de água e esgotamento sanitário que viabilize atender em 2010 100% da população urbana e rural residente em domicílios permanentes, sem necessidade de recorrer à privatização dos serviços para obter financiamentos adicionais". (Montenegro, M.H.F., 2000:04).

Segundo o Governo Federal, seria necessário um total de R\$ 40 bilhões em investimentos para acabar com o déficit em abastecimento de água e coleta de esgotos no país, no período que se estende de 1995 até 2010, sendo que R\$ 8,4 bilhões já foram investidos no período de 1995 até 1998, restando o montante de R\$ 32,6 bilhões. Sobre esses dados, Montenegro adiciona um índice de correção e um investimento em reposição equivalente a 15% do valor corrigido. O valor resultante é de R\$ 56,3 bilhões, que equivale a um investimento anual de R\$ 4,7 bilhões por ano, de 1999 até 2010. Este valor é dividido entre as fontes de financiamento do setor de saneamento de forma proporcional à sua participação histórica, o que resultou nos números apresentados na Tabela 2, a seguir.

⁴⁸ Trabalho desenvolvido para a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados.

TABELA 2: Previsão do financiamento dos investimentos necessários para zerar o déficit do setor de saneamento em 2010 por fonte de financiamento	
FONTES	R\$ (Bilhões/ano)
FGTS	2,5
TARIFAS	1,5
OGU	0,5
OUTROS	0,2

Fonte: Montenegro, M.H.F., 1999:11, OGU: Orçamento Geral da União.

De posse desses números, Montenegro analisa as possibilidades do setor público em cumpri-las. Primeiramente com relação à capacidade de autofinanciamento através das tarifas dos serviços de saneamento. A meta anual estabelecida para o período de 1999 até 2010 (Vide Tabela acima) é de R\$1,5 bilhões. Comparando-se com os números dos serviços de água e esgoto de 1998, observa-se que o excedente de arrecadação dos serviços foi de R\$ 1,71 bilhões e, portanto, existe a possibilidade, por parte dos próprios serviços, de financiarem a sua parte.

Com relação ao Orçamento Geral da União, o Plano Plurianual executou em 1998, em ações ligadas ao saneamento, dentro dos temas saúde e saneamento, a quantia de R\$ 729.187 milhões, ou seja, ultrapassou a meta que era de R\$ 500 milhões.

Montenegro encontra no FGTS uma peculiaridade, isto porque existe enorme diferença entre os valores disponibilizados para o saneamento e o volume de recursos efetivamente contratado. A disparidade aumentou de tal forma que em 1998 havia uma disponibilidade acumulada de aproximadamente R\$ 6 bilhões para contratações e apenas R\$ 1 bilhão foi emprestado, ou seja, existe uma diferença de quase R\$ 5 bilhões. Segundo Montenegro, esse volume de recursos, que em verdade é superior à meta total anual de investimentos necessários para o setor, está sendo utilizado na compra de títulos da dívida pública e não para sua função legal, que é financiar o saneamento e a infra-estrutura.

Dessa maneira, não só o bloqueio de empréstimos ao setor público de saneamento, mas também a imposição de outras barreiras, tais como as burocráticas, que caracterizam a chamada “política de pau-de-sebo”, impedem que o volume disponível de recursos para o saneamento seja contratado. Tais recursos findam por financiar o pagamento de juros pelo Governo Federal.

Os resultados dessa estratégia podem ser vistos ao se comparar o percentual de domicílios atendidos pela rede geral de água e esgoto no país e as metas estabelecidas pela ONU para 1990.

No que se refere ao abastecimento de água, a meta era atingir 90% dos domicílios permanentes urbanos, onze anos depois, apenas 88,5%⁴⁹ deles estão ligados à rede geral de esgotos. No que se refere ao esgotamento sanitário, a meta era atingir 70% desses domicílios, hoje, apenas 52,80%⁵⁰ deles estão ligados à rede geral de esgotos, sendo que apenas três estados, Minas Gerais, São Paulo e o Distrito Federal atingiram a marca, com 83,40%, 87,70% e 86,50%, respectivamente.

A manutenção da estratégia do Governo Federal no sentido da restrição da contratação de empréstimos para o saneamento com recursos do FGTS torna inviável a estratégia de universalização do saneamento no Brasil até 2010, uma vez que impede a utilização plena da maior fonte de recursos financeiros ao setor.

3.2 – Problemática da água no Brasil e a Questão Regional do saneamento.

Sacco, D. (2003) utiliza dados do Censo 2000 para dar uma idéia da situação do saneamento no Brasil. A autora aponta que 8,3% dos domicílios entrevistados pelos recenseadores, ou seja, 3.705.308 casas, não possuem qualquer forma de banheiro, apesar do conceito adotado pelo Censo ser bastante amplo, como pode ser verificado a seguir: “Sanitário é o local limitado por paredes de qualquer material, coberto ou não por um teto, que dispõe de aparelho sanitário, ou buraco para dejeções” Sacco, D. (2003).

Diante de tal quadro, as doenças causadas pela ausência de boas condições de saneamento ainda são um problema para o país. Sacco, D. (2003) mostra que entre 1996 e 2000, o Sistema Único de Saúde registrou três milhões de internações por doenças causadas pela falta de saneamento. Além disso, a autora aponta que, em 1999, sete mil pessoas morreram de diarreias e outras oito mil morreram em virtude de outras doenças causadas pela falta de saneamento. Também mostra por meio de números do ministério da Saúde que ações de saneamento poderiam reduzir em 80% os casos de febre tifóide.

Esses números demonstram a importância do saneamento básico para a saúde pública. Rebouças, A. (2003), vem complementar essas informações com números da Organização Mundial de Saúde (OMS), segundo os quais, cada dólar investido em saneamento implica a redução de, aproximadamente, 4 a 5 dólares em despesas médicas.

⁴⁹ Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001: microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 CD-ROM.

⁵⁰ Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001: microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 CD-ROM.

Rebouças, A. (2003) afirma, também, que 11 milhões de brasileiros não têm acesso à água distribuída pelas empresas de saneamento brasileiras e 40 milhões de pessoas recebem água de forma intermitente, ou não podem confiar em sua qualidade. Por outro lado, de 40 a 60% da água produzida nos sistemas de saneamento do país se perdem nas redes de distribuição. Esse dado impressiona, quando comparado a um índice de 5 a 15%⁵¹, nos países desenvolvidos.

A problemática da água no Brasil reflete, em parte, sua condição de país subdesenvolvido e com grandes desigualdades no que tange ao atendimento à população com saneamento básico. Por outro lado, apesar de possuir grandes mananciais de água doce, sua distribuição dentro do território nacional não é proporcional à concentração demográfica e econômica. Assim, em locais como a região norte, estão concentrados os maiores reservatórios de água doce do país e do mundo, mas uma minoria da população brasileira. Enquanto isso, na região Sudeste, apesar da existência de alguns mananciais, há uma concentração populacional enorme. Fato que diminui a disponibilidade *per capita* de água a níveis preocupantes, conforme aponta a tabela 3.

**Tabela 3 - Distribuição da água e da população
entre as diferentes Bacias hidrográficas do país**

Regiões Hidrográficas	População*		Potencial Hídrico		Disponibilidade hídrica por habitante m3/hab/ano
	Habitantes	%	m3/s	%	
Bacia hidrográfica do Rio Amazonas**	7.229.882,00	4,3%	133.380	73,2%	581.790
Bacia hidrográfica do Rio Tocantins	3.787.278,00	2,2%	11.800	6,5%	98.256
Bacias Hidrográficas do Atlântico Norte e Nordeste***	33.785.825,00	19,9%	9.050	5,0%	8.447
Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco	12.685.970,00	7,5%	2.850	1,6%	7.085
Bacias Hidrográficas do Atlântico Leste****	38.788.172,00	22,8%	4.350	2,4%	3.536
Bacia Hidrográfica do Rio Paraná*****	55.938.546,00	33,0%	12.290	6,7%	6.928
Bacia Hidrográfica do Rio Uruguai	4.149.002,00	2,4%	4.150	2,3%	31.543
Bacias Hidrográficas do Atlântico Sudeste*****	13.434.495,00	7,9%	4.300	2,3%	10.094
Brasil	169.799.170,00	100,0%	182.170	100,0%	33.833

Fonte: SANASA (2002:10)

* A população de cada região hidrográfica foi estimada na proporção entre os Censos de 1991 e 2000, do IBGE.

**Corresponde à descarga líquida na sua foz resultante exclusivamente das contribuições recebidas em território brasileiro.

***Corresponde às bacias que deságuam no oceano atlântico desde o Rio Oiapoque (inclusive) até a foz do Rio São Francisco (exclusive).

****Corresponde às bacias que deságuam no oceano atlântico entre a foz do Rio São Francisco (exclusive) e as divisas dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

***** Corresponde à bacias do Rio Paraná, incluindo a do seu afluente, o Rio Paraguai em território brasileiro.

*****Corresponde às bacias que deságuam no oceano atlântico a partir da divisa dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo até a foz do Arroio Chui (inclusive).

⁵¹ Rebouças (2003)

Nesse contexto, algumas questões básicas vêm à tona. Primeiramente, a questão do desperdício de água, baseado em seu uso indevido. O segundo ponto refere-se às perdas nas redes de abastecimento, que levam também ao prejuízo financeiro para os sistemas de saneamento de todo o país.

O desperdício de água é um grave problema, principalmente em regiões que possuem uma pequena disponibilidade per capita de água, como é o caso das regiões Sudeste e Nordeste. Para analisar essa questão, é necessário ter em mente a existência de diversos usos para a água e, para cada um dos usos, uma forma diversa de desperdício.

Rebouças, A., (2003) aponta o grave problema correspondente à utilização da água nos processos de irrigação no país. O autor afirma que, no Brasil, a demanda de água para a irrigação corresponde a 63% de toda a demanda, porém, em 93% de toda a área irrigada no país, os métodos de irrigação utilizados são os menos eficientes do mundo. A utilização de métodos como o espalhamento artificial gera 56% de perdas, o pivô central em 19% e a aspersão convencional em 18%.

A alta disponibilidade de água e terras no país implica uma má utilização de ambas como parte do processo de itinerância agrícola, que impede a agregação de novas tecnologias que intensifiquem os usos da água e da terra.

O consumo residencial da água, também gera desperdícios. Rebouças aponta o uso de vasos sanitários que utilizam, de 18 a 20 litros de água por descarga, no lugar de vasos com tecnologia mais avançada que utilizam 6 litros por descarga. A SANASA (2003:10) aponta, por meio da tabela 4, várias formas de desperdícios residenciais, que ocorrem por uma “cultura do desperdício da água” no país e que somente poderiam ser evitados por uma mudança de hábitos por parte da população.

Tabela 4 – Formas de evitar o desperdício de água					
Forma de consumo	Consumo em litros	em	Como reduzir o consumo	Redução no consumo	Percentual de economia
Banho 15 min	105 litros		Diminuir 5 min	35 litros	33%
Fazer a Barba	150 litros		Fechar torneira	75 litros	50%
Lavar Louça	75 litros		Fechar torneira ao ensaboar	15 litros	20%
Descarga com válvula	30 litros		Descarga com caixa acoplada	15 litros	50%
Lavar o Carro	378 litros		Bloquear a mangueira	78 litros	20%
Torneira a vazar	100 litros por dia				

Fonte: SANASA (2003:10)

Outro problema, a perda de parte substancial da água produzida dentro das redes de distribuição, leva a um aumento nos custos do sistema de saneamento como um todo, pelo fato de ser necessário tratar um volume de água muito maior que o efetivamente necessário para o consumo.

Além dos problemas acima tratados, a poluição, ou mesmo a destruição de mananciais de água torna cada vez mais problemática a questão. Isso porque aumenta os custos do tratamento da água e, em alguns casos mais críticos, diminui o volume de água disponível por tornar o tratamento economicamente inviável.

Trabalho realizado na Unicamp, sob a coordenação do Professor Bastiaan Philip Reydon⁵² mostra, por meio da tabela 5, a diferença no custo do tratamento de água em diversas estações de tratamento, considerando rios classificados como classe 2, ou seja, menos poluídos, e rios classificados na classe 3, ou seja, que apresentam um alto índice de poluição. Pode-se verificar que, quanto mais poluído for o rio de onde se capta a água, maior o custo do seu tratamento.

Tabela 5: Custo da água potável em uma ETA (Estação Tratamento Água)

Município	Captação (i)	Vol (m ³ /dia)	População	CM(iii) R\$/m ³	CM anual (R\$)	R\$ p.capita/ano
Jaguariúna	Rio Jaguari	15.000	30.000	0,50	2.737.500,00	91,25
Pedreira	Rio Jaguari	12.000	35.500	0,70	3.066.000,00	86,37
Indaiatuba	Rio Capivari/Mirim	29.024	146.829	0,54	5.720.630,40	38,96
Média	Classe 2	18675	70776	0,58	3.953.426,93	55,86
Sumaré	Rio Atibaia	56.506	196.000	1,66	34.236.985,40	174,68
Americana	Rio Atibaia	65.222	182.100	1,64	39.041.889,20	214,40
Média	Classe 3	60.864	189.050	1,65	36.655.344,00	193,89

(i)Rios Jaguari/Capivari/Mirim=classe 2; (ii)Rio Atibaia=classe 3; (iii)Custo Médio; projeções-2 últimas colunas

Fontes: DAE Jaguariúna; Prefeitura Municipal de Pedreira; DAE Sumaré; DAE Americana; SAAE de Indaiatuba. Dados populacionais: IBGE, 2000.

Os autores concluem que o tratamento dos esgotos poderia evitar aumento de custos proveniente de uma piora na qualidade das águas dos rios, ou diminuir os custos do tratamento de uma água muito poluída, em tais proporções, que geraria recursos capazes de amortizar em pouco tempo o investimento feito no tratamento de esgotos.

Nesse sentido, a questão regional se impõe, uma vez que, o tratamento de esgotos é prioridade em apenas algumas regiões do país. Na maioria dessas regiões, a coleta de esgotos, ou o próprio abastecimento de água, são os problemas mais graves a se solucionar.

⁵² Trabalho desenvolvido em 2001 por: Bastiaan Philip Reydon, Ana Karina S.B. Schlögl, Alexandre Elias Arrenius, José Vieira Camelo Filho, Juliano Costa Gonçalves, Manoel Carlos D. M. Justo, Paulo Sinisgalli, Wilson Cabral de Sousa Júnior.

O caso tratado, no estudo acima, refere-se ao estado de São Paulo, que possui indicadores muito elevados, tanto no que se refere ao abastecimento de água, quanto à coleta de esgotos. Por isso, nesse estado, priorizar o tratamento de esgotos significa criar um mecanismo de financiamento interno aos sistemas e, assim, proporcionar uma melhoria na sua capacidade de investimentos.

Porém, a problemática é complexa pois, para conseguir resolver essa questão, é necessário que o investimento em tratamento de esgotos seja generalizado, ou seja, esse problema demanda ações que transcendem a escala territorial municipal. Mas, por outro lado, é de suma importância considerar as realidades municipais, na medida em que os sistemas de coleta de esgotos estão localizados e planejados segundo a ótica municipal.

Para que se possa avaliar a questão regional do saneamento básico brasileiro, deve-se considerar a afirmação de Peixoto, J.B. (1994) que ajuda a interpretar alguns aspectos sobre a história e a situação em que se encontra atualmente o saneamento no Brasil:

“Pode-se afirmar que, apesar do argumento de se buscar a melhoria da qualidade de vida da população, o objetivo da intervenção do Estado na área de saneamento esteve sempre vinculado às exigências impostas pelo modelo de acumulação capitalista”. Peixoto J.B. (1994)

Isso pode ser visto nos principais momentos da história recente do saneamento nacional. No PLANASA, o objetivo primordial era retirar os gargalos e financiar um grande crescimento da indústria da construção civil. Para isso houve uma concentração dos empréstimos com recursos do FGTS para os estados da região Sudeste, conforme se pode avaliar da tabela 6, abaixo.

Tabela 6 - Distribuição regional dos investimentos realizados no âmbito do PLANASA 1968-1984				
Regiões	Esgotos Sanitários		Abastecimento de Água	
	% sobre investimentos em esgotos	% sobre o total dos investimentos	% sobre investimentos em água	% sobre o total dos investimentos
Norte	0,7	0,2	2,6	1,9
Nordeste	11,5	3,2	25,6	18,5
Sudeste	75,6	21,1	55,1	39,7
Sul	10,9	3,0	10,0	7,2
Centro-Oeste	1,3	0,4	6,7	4,8
Brasil	100,0	27,9	100,0	72,1

Fonte: Arretche, M.T.S. (1996:182)

Nesse momento, o processo de acumulação capitalista tinha seu principal sustentáculo no capital produtivo, e a indústria da construção civil era elemento primordial para os planos de crescimento da ditadura militar.

Pode-se verificar, por meio da tabela 7, na próxima página, que nos estados das regiões mais pobres do país houve um crescimento na cobertura com abastecimento de água nas áreas onde há uma maior dinâmica econômica, diferentemente das demais áreas, menos desenvolvidas. Isso é visível nos estados da região nordeste, cujas capitais têm níveis de cobertura com abastecimento de água em domicílios permanentes comparáveis aos estados mais desenvolvidos do país, enquanto que a média dos estados é muito mais baixa, conforme dados da Tabela 7. Fato que enfatiza as grandes diferenças internas existentes nesses estados.

Essa grande diversidade de situações de concentração econômica e das ações de saneamento leva a diferentes temporalidades e prioridades regionais para o planejamento do setor de saneamento. O fato de as desigualdades, no que se refere à cobertura com saneamento, refletirem-se dentro dos próprios estados é sintoma de um planejamento, realizado no âmbito do PLANASA, de forma centralizada e com vistas a estender o saneamento às áreas mais desenvolvidas do país.

Além disso, ao contrário do que o PLANASA efetivamente fez, há que se utilizar tecnologias diferentes para determinadas regiões do país. Nesse sentido, a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e a extinta Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP) tinham a visão sobre o saneamento de que seria necessário verificar as peculiaridades regionais para planejar o saneamento, principalmente no que se refere às regiões mais pobres.

Também contribuindo para essa visão, Jaffim, T. & Baptista, N. (2003) mostram a construção de cisternas, em partes do sertão nordestino, como uma alternativa à utilização de tecnologias baseadas em grandes obras de retenção de água, uma vez que essa tecnologia local combateria o que os autores apontam como grande problema da região que é o alto índice de evaporação da água.

Mesmo assim, os autores dizem que o ideal seria a composição de diversas tecnologias adaptadas às diferentes realidades existentes dentro do próprio sertão nordestino.

Tabela 7 - Percentual de Domicílios Permanentes ligados à rede Geral de Água			
Brasil	74,81		
Estado	% Água	Capital	% Água
Rondônia*	29,53	Porto Velho – RO*	33,07
Acre*	35,21	Rio Branco – AC*	50,27
Amazonas*	58,9	Manaus – AM*	74,43
Roraima	75,54	Boa Vista – RR	95,83
Pará*	38,69	Belém – PA*	73,48
Amapá*	49,49	Macapá – AP*	52,21
Tocantins*	63,57	Palmas – TO	92,6
Maranhão*	45,98	São Luís – MA	77,62
Piauí*	56,57	Teresina – PI	89,03
Ceará*	58,6	Fortaleza – CE	87,21
Rio Grande do Norte*	69,17	Natal – RN	97,21
Paraíba*	65,92	João Pessoa – PB	97,7
Pernambuco*	67,41	Recife – PE	87,96
Alagoas*	57,03	Maceió – AL	81,7
Sergipe*	67,22	Aracaju – SE	95,74
Bahia*	62,24	Salvador – BA	96,55
Minas Gerais	80,46	Belo Horizonte – MG	99,26
Espírito Santo	78,25	Vitória – ES	99,33
Rio de Janeiro	82,44	Rio de Janeiro – RJ	97,81
São Paulo	91,44	São Paulo – SP	94,16
Paraná	80,26	Curitiba – PR	98,61
Santa Catarina*	71,51	Florianópolis – SC	87,95
Rio Grande do Sul	76,46	Porto Alegre – RS	96,12
Mato Grosso do Sul	76,22	Campo Grande – MS	87,69
Mato Grosso*	62,18	Cuiabá – MT	91,34
Goiás*	68,16	Goiânia – GO	87,36
Distrito Federal	87,96	Brasília – DF	87,96

Fonte: Censo 2000 - IBGE

* Estados e Capitais que se encontram abaixo da média nacional

A existência dessas idiosincrasias e da concentração no que se refere à população atendida pelo saneamento gera, também, diferentes prioridades em cada região do país e mesmo em diversas regiões no interior dos estados.

Ao analisar a tabela 8, percebe-se que na região sul, por exemplo, apesar de haver altos índices de abastecimento de água atendendo à população urbana, no que se refere à coleta de esgotos, o índice é muito baixo e, portanto, teria prioridade nos investimentos.

Na região norte, o baixo índice de ligações à rede geral de abastecimento de água não leva à ausência de acesso à água, pois o alto índice de disponibilidade hídrica da região possibilita as soluções individuais para o problema, coisa que também acontece no Centro-Oeste, regiões onde o acesso à água tratada ainda é problemático. Esse fato não ocorre no sertão nordestino, e em algumas regiões do norte de Minas

Gerais e do Espírito Santo, locais onde a ausência de abastecimento de água representa o não acesso à água.

Nos casos de Minas Gerais e do Espírito Santo, as estatísticas do estado, como um todo, escondem a problemática regional e as prioridades de cada espaço em seu interior pois, apesar de possuírem áreas onde o acesso à água é muito restrito, como no Vale do Jequitinhonha (norte de Minas Gerais), por exemplo, o percentual de domicílios ligados à rede de água naqueles estados é 95,6% e 95,4%, respectivamente.

O caso do nordeste é ainda mais gritante: dados do Censo 2000, na tabela 7, mostram uma brutal diferença entre as capitais e o interior dos estados no que se refere à conexão à rede de água. Nessa região, as capitais e os interiores possuem diferentes prioridades, padrões tecnológicos e temporalidades para a solução da problemática do saneamento.

Tabela 8 - Percentual de Domicílios Permanentes ligados à rede Geral de Água e percentual de domicílios permanentes ligados ao sistema de coleta de esgotos.			
Brasil	74,81	Brasil	46,69
Estado	% Água	Estado	% Esgoto
Rondônia*	29,53	Rondônia*	3,66
Acre*	35,21	Acre*	19,48
Amazonas*	58,9	Amazonas*	19,93
Roraima	75,54	Roraima*	10,68
Pará*	38,69	Pará*	6,92
Amapá*	49,49	Amapá*	6,14
Tocantins*	63,57	Tocantins*	2,7
Maranhão*	45,98	Maranhão*	8,49
Piauí*	56,57	Piauí*	4,0
Ceará*	58,6	Ceará*	21,39
Rio Grande do Norte*	69,17	Rio Grande do Norte*	15,97
Paraíba*	65,92	Paraíba*	28,76
Pernambuco*	67,41	Pernambuco*	33,97
Alagoas*	57,03	Alagoas*	14,84
Sergipe*	67,22	Sergipe*	27,53
Bahia*	62,24	Bahia*	34,12
Minas Gerais	80,46	Minas Gerais	67,4
Espírito Santo	78,25	Espírito Santo	55,55
Rio de Janeiro	82,44	Rio de Janeiro	62,19
São Paulo	91,44	São Paulo	80,49
Paraná	80,26	Paraná*	37,43
Santa Catarina*	71,51	Santa Catarina*	19,11
Rio Grande do Sul	76,46	Rio Grande do Sul*	27,21
Mato Grosso do Sul	76,22	Mato Grosso do Sul*	11,71
Mato Grosso*	62,18	Mato Grosso*	15,65
Goiás*	68,16	Goiás*	30,3
Distrito Federal	87,96	Distrito Federal	83,12

Fonte: Censo 2000 - IBGE

* Estados que se encontram abaixo da média nacional

O saneamento brasileiro passou, nas últimas décadas, por uma série de mudanças, que foram resultado das modificações econômicas e políticas do país.

Durante a década de 1970, o PLANASA foi resultado da necessidade de propiciar um grande crescimento industrial no país, que teve a construção civil como um de seus pilares. A crise do modelo econômico vigente trouxe junto consigo a crise do Estado e do saneamento.

Porém, o novo modelo econômico adotado na década de 1990, que se perpetua até os dias atuais, mudou a ordem das prioridades: o crescimento industrial foi preterido e, em seu lugar, a acumulação financeira e a sustentação de altas taxas de juros assumiram papel preponderante na maioria das ações do Estado.

Dessa forma, o saneamento perdeu destaque e, conseqüentemente, acesso a recursos para financiamento. Documentos governamentais demonstram o interesse de financiar o saneamento apenas com recursos internos aos sistemas, ou seja, com fontes tarifárias.

Essas mudanças se revelam no debate ocorrido durante a década de 1990. Montenegro, M.H.F. (1999 e 2000) mostra que há recursos disponíveis no FGTS para financiar a universalização do saneamento, mas o Governo Federal impôs barreiras ao acesso a esses recursos para utilizá-los no pagamento de juros.

A mudança no Governo Federal ocorrida com a vitória do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva representou uma retomada das contratações de financiamentos para o setor. No ano de 2003, os valores contratados chegaram a R\$ 1,7 bilhões⁵³, e o valor total disponível para contratações no ano de 2004 chegou a R\$ 2,9 bilhões⁵⁴.

Apesar disso, é necessário que se elabore um novo projeto de saneamento básico para o país, que contemple, inclusive, a criação de novos critérios para o acesso aos recursos contratados pelos serviços e empresa de saneamento que se subordinem a essa política.

Nesse ponto, cabe analisar as experiências de gestão pública e privada do saneamento para tentar encontrar indícios que corroborem, ou não, a idéia de que a concessão do saneamento básico ao setor privado poderá representar um caminho no sentido da universalização do saneamento no Brasil.

⁵³ Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, Boletim em questão de 29 de dezembro de 2003, Versão Internet.

⁵⁴ Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, Boletim em questão de 15 de dezembro de 2003, Versão Internet

CONCLUSÕES DA 1ª PARTE

A problemática que envolve a escassez de água e a prestação dos serviços de saneamento básico já assume grandes proporções nas discussões mundiais. A relação intrínseca entre água e saneamento faz com que o acesso aos serviços de saneamento implique o acesso aos mananciais de água. Neste sentido, a França saiu na frente ao desenvolver uma política que uniu o seu interesse nacional de acesso aos mananciais de água em outros países aos interesses de suas empresas (e também nacionais), de ganhar altas taxas de lucro com a operação dos serviços de saneamento básico e vencer a concorrência internacional nesse setor.

O apoio e pressão do Estado francês para agilizar o processo de privatização na França e nos demais países faz parte de uma política que teve como resultado o domínio pelas empresas francesas sobre o setor privado de saneamento em escala mundial.

No que diz respeito à gestão do saneamento pelas empresas privadas, percebe-se, pela análise das experiências internacionais, uma clara tendência do setor privado em aumentar seus lucros pela redução dos custos e pelo aumento das tarifas. Mas, outra direção que se verifica nos casos estudados é que, cada vez mais, os lucros são distribuídos aos acionistas e não são reinvestidos nos sistemas de saneamento.

Outra tendência visível é que o interesse do capital privado se volta para as concessões em que o financiamento dos investimentos seja uma responsabilidade atribuída ao setor público. Isso se verifica principalmente na França.

No Brasil, o processo de mudança no modelo de acumulação atinge de forma direta o setor de saneamento. No modelo anterior, o crescimento da indústria da construção civil, que dependia da expansão do setor de saneamento, foi primordial para o crescimento da economia e para o processo de acumulação de capitais. No modelo atual, baseado na acumulação financeira, o setor produtivo passa a ter um papel secundário e os recursos públicos, de um modo geral, passaram a ser utilizados primordialmente para o pagamento de juros e para garantir a acumulação do capital financeiro.

O novo governo que assumiu em 2003 retoma os financiamentos com recursos do FGTS, porém, é necessário que haja uma mudança efetiva nos rumos da economia brasileira para que se possa atingir a meta de universalizar o acesso aos serviços de saneamento básico no país.

PARTE 2:
OS ESTUDOS DE CASOS NACIONAIS

INTRODUÇÃO À SEGUNDA PARTE

A segunda parte do presente trabalho compreende a análise dos casos nacionais de concessão e de gestão pública no setor de saneamento básico. Primeiramente, cabe mostrar os casos de concessão existentes atualmente no país. Eles estão na tabela 1.

Tabela 1: Casos de concessão privada dos serviços de saneamento básico no Brasil – 1994 – 2002.							
Município	População Atendida	Modalidade da concessão	Data contrato	Início da operação	Prazo em anos	Investimentos (Em R\$ milhões)	
						Previsto	Realizado (até 31/12/01)
Estado de São Paulo							
Araçatuba	231.050	Esgotos	05/1996	01/2000	21	17,00	17,00
Birigui	100.000	Água - BOT	10/1994	06/1995	15	2,00	2,00
Cajamar	39.500	Água-BOTe ETA	04/1996	10/1997	14	2,70	2,10
Guará	19.000	Plena	01/2000	05/2000	25	6,00	1,20
Itú	123.956	Esgoto	03/1996	05/1998	20	25,30	25,30
Jaú	107.808	Água	11/1995	10/1998	21	11,00	10,30
Jaú	107.808	Esgoto	03/2000	01/2001	25	18,00	5,10
Jundiaí	289.103	ETE-BOT	01/1996	09/1998	20	40,00	28,08
Limeira	243.000	Plena	06/1995	06/1995	30	127,94	25,62
Mairinque	33.035	Plena	02/1997	05/1997	30	31,00	7,80
Marília	50.000	Água-BOT	11/1997	07/1999	20	3,88	3,80
Mineiros do Tietê	9.462	Plena	07/1995	08/1995	20	2,00	2,00
Mirassol	48.312	Plena	08/2001	09/2001	25	0,75	0,10
Ourinhos	22.000	Água-BOT	02/1996	10/1996	15	1,70	1,20
Ourinhos	79.148	Esgoto	02/1996	Pendente	20	21,25	2,00
Pereiras	6.500	Plena	08/1994	10/1994	20	2,60	2,65
Rib. Preto	510.000	Esgoto	09/1995	01/2001	20	88,00	42,30
Salto	100.000	ETE e sist. água	12/1996	01/1997	nd	nd	nd
São Carlos	25.000	Água-BOT	11/1993	05/1994	10	0,83	0,77
Tuiuti	3.500	Plena	11/1996	12/1996	20	1,65	0,15
SubtotalSP	1.530.374					403,60	179,47
Estado do Rio de Janeiro							
Vários 1*	195.985	Plena	12/1997	03/1998	25	67,00	10,00
Vários2**	435.051	Plena	04/1998	07/1998	25	272,23	73,56
Campos	312.000	Plena	09/1996	09/1999	30	115,60	40,77
Niterói	410.000	Plena	10/1997	11/1999	30	220,00	102,90
Petrópolis	201.789	Plena	10/1997	01/1998	30	105,80	37,50
Nova Friburgo	146.667	Plena	05/1999	07/1999	25	139,91	33,31
SubtotalRJ	1.712.441					920,54	298,04
Cachoeiro de Itapemirim	149.820	Plena	07/1998	07/1998	20	50,00	16,70

Estado de Mato Grosso***							
Campo Verde	13.017	Plena	12/2001	nd	nd	nd	nd
Canarana	11.651	Plena	nd	nd	nd	nd	nd
Juara	23.077	Plena	12/1999	nd	nd	nd	nd
Guarantã do Norte	19.368	Plena	05/2001	nd	nd	nd	nd
Itaúba	4.869	Plena	10/2001	nd	nd	nd	nd
Matupá	8.741	Plena	nd	nd	nd	nd	nd
Nobres	12.600	Plena	02/1999	06/1999	nd	2,60	nd
Nortelândia	6.538	Plena	nd	nd	nd	nd	nd
Peixoto de Azevedo	20.163	Plena	nd	nd	nd	nd	nd
Pontes e Lacerda	28.196	Plena	12/2000	nd	nd	nd	nd
Primavera do Leste	36.491	Plena	08/2000	nd	nd	13,56	1,49
Sorriso	31.370	Plena	06/2000	nd	nd	16,73	1,96
União do sul	2.767	Plena	nd	nd	nd	nd	nd
SubtotalMT	218.848					32,89	3,45
Campo Grande/MS	662.534	Plena	10/2000	10/2000	30	271,23	16,24
Paraguaçu/MG	14.550	Plena	07/2000	nd	30	5,28	1,31
Paranaguá/PR	118.528	Plena	03/1997	05/1997	28	65,00	21,50
Manaus/AM	1.157.000	Plena	07/2000	07/2000	30	940,00	320,00
Total Brasil	5.564.095					2.688,54	856,70

Fonte: Organizada pela Assemæe com dados fornecidos pela Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de água e Esgoto (ABCON).

* Arurama, Silva Jardim e Saquarema. ** Arraial do Cabo, Búzios, Cabo Frio, Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia. *** Informações em fase de pesquisa.

Como pode-se verificar, existem casos em locais variados, com formas de concessão que também são diversificadas. Por tratar-se de uma dissertação de mestrado, realizada sem apoio financeiro, foi necessário limitá-la a dois casos ocorridos no estado de São Paulo. Ao delimitar os casos a serem estudados, o presente trabalho não pretende reduzir a relevância do tema, apenas procura tornar o trabalho exequível dentro dos limites impostos pelas características do próprio curso.

Os casos de concessão escolhidos foram os de Limeira e de Ribeirão Preto. O caso de Limeira trata de uma concessão total dos serviços de saneamento básico, ou seja, que envolve abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos. O segundo caso é uma concessão parcial do serviço de tratamento de esgotos.

A escolha das duas experiências deve-se à sua relevância, em termos nacionais, que fazem com que sejam apontados como modelos de concessão do saneamento básico no país; por outro lado, o tempo decorrido do início da concessão permite, em cada um dos exemplos, que haja uma análise que aponte para a determinação de padrões de comportamento do setor privado, padrões estes que

possam implicar comparações com os casos internacionais abordados na primeira parte do trabalho.

Quanto ao caso de gestão pública dos serviços de saneamento básico, a análise será feita sobre a Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento de Campinas S/A (SANASA), de Campinas. Este caso é bastante relevante por tratar-se de uma das maiores empresas de saneamento básico do país que, após o PLANASA, sempre trabalhou com recursos de financiamento extratarifários e que teve que passar por uma adaptação nos períodos em que as contratações de financiamentos estiveram fechadas ao setor público de saneamento. Porém essa experiência é muito rica em formas utilizadas para a redução dos custos dos serviços de saneamento. Também é interessante mostrar algumas características da empresa, por estas persistirem, durante diversos mandatos políticos, na tentativa de melhorar a empresa, e conseguir a meta de tratar todo o esgoto coletado na cidade. Atualmente, estão sendo dados os passos definitivos para tratar 70% dos esgotos.

Porém, o trabalho não ignora que haja outras gestões públicas eficientes em alguns municípios que já universalizaram seus serviços de saneamento básico no estado de São Paulo. Serão mostradas, abaixo, algumas maneiras criativas que alguns municípios utilizaram para financiar os investimentos necessários em um contexto de restrições impostas pelo Governo Federal para a contratação de financiamentos com o setor público de saneamento. O recolhimento de tais informações foi feito por meio de entrevista concedida pelo Professor Jair Bernardes da Silva⁵⁵, que muito ajudou na recuperação de alguns fatos históricos e experiências que serão abaixo relatadas.

A proposta de universalização dos serviços de saneamento básico no estado de São Paulo não é algo novo. Desde antes do PLANASA, a idéia de atender a toda população dos municípios com abastecimento de água e com coleta e tratamento de esgotos norteava as ações de saneamento em diversos municípios paulistas que, em convênio com o Departamento de Obras e Saneamento do Estado de São Paulo (DOS), planejaram seus sistemas com esse objetivo final.

O PLANASA extinguiu o DOS e, com ele, na maioria das cidades paulistas, a idéia de um planejamento mais amplo, que visasse a universalização. Com o adensamento das cidades, a visão adotada pelo DOS foi substituída pela idéia do crescimento rápido das redes de distribuição de água e coleta de esgotos sem nenhuma forma de planejamento de longo prazo que contemplasse o tratamento de esgotos.

⁵⁵ Engenheiro civil e sanitaria pela escola Politécnica da USP (1949/53) e pela Faculdade de Saúde Pública da USP(1966/67), professor aposentado da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e sócio benemérito da ASSEMAE.

O fim do financiamento aos municípios e da assistência técnica dada anteriormente pelos órgãos estaduais fez com que alguns serviços municipais, que não concederam seu saneamento básico à Companhia Estadual de Saneamento de São Paulo (SABESP), adotassem formas criativas de autofinanciamento.

Algumas dessas experiências de autofinanciamento são explicadas, de forma resumida, abaixo e podem se tornar alternativas para a atual situação de escassez de contratações de financiamento que ocorre no setor de saneamento básico.

Antes, porém, cabe mostrar a capacidade do setor público para realizar investimentos no setor com recursos próprios. A tabela 2, a seguir, mostra diversos municípios que universalizaram seus serviços de saneamento com recursos próprios. Percebe-se que a maior parte dos municípios que consta da tabela é de pequeno porte, o que mostra a possibilidade de autofinanciamento, também para esses municípios. Os municípios que aparecem em negrito na tabela 2, ou seja, aqueles que universalizaram seus serviços de saneamento antes de 1990, têm como principal fator para sua atuação o planejamento dos seus sistemas de saneamento básico. Segundo o professor Jair Bernardes da Silva, o diferencial entre esses municípios foi que, quando da construção do sistema de coleta de esgotos, já se pensava na construção de um sistema para tratá-los.

Esse fato reduziu bastante os custos da implantação do tratamento dos esgotos nesses municípios e reduziu, também, o tempo para a execução das obras. Nesses municípios, onde houve um planejamento para o setor, parte substancial dos gastos que seriam feitos com interceptores e coletores tronco não foi necessária, pois o afastamento dos esgotos já convergia para um único ponto de despejo, onde posteriormente seria feita a ETE.

Tabela 2: Municípios paulistas que universalizaram os serviços de saneamento básico.		
Nome do Município	Ano em que atingiu 100% dos esgotos tratados.	População urbana
Araraquara*	1999	180.593
Araras*	1997	103.098
Artur Nogueira*	1984	34.234
Brotas*	Há décadas	17.812
Cedraú**	1992***	5.440
Cristais Paulista*	2000	4.371
Guaíra	1975	33.604
Guararapes*	1995	26.926
Ibaté**	1995	27.707
Ipeúna*	1976	4.054
Ipuã*	2001	11.739
Itapira*	1992	60.180
Itirapina*	2003	12.325
Lavínia**	1992***	4.183
Magda**	1992***	2.762
Palmital*	2004	17.746
Penápolis*	1993	52.630
Pereira Barreto*	1991	23.308
Pradópolis*	1964	12.869
Promissão*	2003	27.092
Rinópolis**	1995	7.990
Sales Oliveira*	1994	8.446
Valparaíso**	1992***	16.824

Fontes: ** Informações coletadas no Site da Fundação Sistema Estadual de análise de dados (SEADE) * Informações coletadas junto aos serviços de água e esgoto dos municípios. Os dados sobre a população e % da população urbana em relação à população total foram coletados no Site da Fundação Sistema Estadual de análise de dados.*** Como o site do SEADE possui informações sobre tratamento de esgotos apenas a partir de 1992, é provável que esses municípios tratassem 100% dos seus esgotos antes dessa data.

Para os demais municípios paulistas, que não concederam seus serviços à SABESP, a restrição das contratações de financiamentos pelo Governo Federal fez com que vários deles criassem métodos alternativos para a execução das obras de ampliação dos sistemas de saneamento básico. Alguns desses casos serão explicados de forma resumida a seguir; são eles os casos de Guaíra, Indaiatuba, Limeira e Jaboticabal.

O primeiro caso a ser mostrado é o do município de Guaíra, que se encontra na região nordeste do estado de São Paulo, que faz divisa com o estado de Minas Gerais, e possui uma população urbana de 33.604 habitantes.⁵⁶

Nesse município, a idéia de tornar universal os serviços de saneamento básico inicia-se na década de 1970, com a consolidação de uma “Política Municipal de Saneamento”⁵⁷. O resultado de tal política sobre os serviços de saneamento básico da

⁵⁶ Fundação Sistema Estadual de análise de dados (SEADE), versão internet.

⁵⁷ Silva, J.B., Rocha, J.A. e Santana, A.L., 1996.

cidade pode-se verificar pela rapidez com que foi atingida a meta de universalização desses serviços.

Em 1972⁵⁸, 31% dos domicílios eram ligados à rede de abastecimento de água e 29% eram atendidos com serviços de coleta de esgotos. A universalização de todos os serviços de saneamento básico, inclusive o tratamento de 100% dos esgotos coletados ocorreu em 1978, sendo que a construção das ETEs da cidade terminou em 1975.

Mas a cidade continuou a crescer com a criação de novos loteamentos e, mesmo assim, houve a manutenção da universalidade do atendimento à população. Em meados da década de 1990, a criação de um loteamento implicou a necessidade de se construir uma 3ª ETE.

Segundo o diretor do Departamento de Esgotos e Água de Guaíra (DEÁGUA), João Alberto Rocha, a forma encontrada pela prefeitura para resolver o problema do saneamento básico foi condicionar a aprovação do loteamento à construção de todas as obras de saneamento necessárias, ou seja, as obras para o abastecimento de água e coleta de esgotos e a construção de uma ETE para tratar os esgotos ali coletados. Assim, com as obras financiadas e executadas com recursos privados, o município conseguiu manter a universalização de seus serviços sem onerar o DEÁGUA.

Já o município de Indaiatuba conseguiu resolver um grave problema de captação de água em um momento em que não possuía recursos para a execução das obras, através de uma parceria com o setor privado.

A criação do chamado mercado futuro de água foi a saída criativa utilizada pelo município. Esse instrumento consistiu na venda para as indústrias do município de um montante de água que seria consumido no futuro, como resultado da execução das obras no sistema de captação. Essas empresas receberiam o retorno desses recursos com o não pagamento das contas de água até a quantidade que elas haviam comprado antecipadamente.

Com a obtenção desses recursos o serviço municipal pôde beneficiar, além das indústrias participantes, parcela significativa da população da cidade.

Outra experiência interessante de parceria com o setor privado para a obtenção de recursos financeiros a serem utilizados na execução de obras de saneamento básico foi a do município de Limeira, em 1989⁵⁹, antes da concessão de seus serviços para o setor privado.

⁵⁸ Silva, J.B., Rocha, J.A. e Santana, A.L., 1996.

⁵⁹ Siqueira, Lilian Senra (2003:31)

A parceria consistia na formação de um consórcio de indústrias que financiaria uma parte das obras de uma ETE às margens do Ribeirão Tatu, a outra parte caberia ao SAAE – Limeira. Quando a ETE entrasse em funcionamento, o SAAE – Limeira pagaria ao consórcio os recursos que haviam sido emprestados. A primeira parte das obras da ETE foi entregue em 1992.

O último exemplo de forma alternativa de financiamento dos serviços de saneamento básico abordado neste trabalho foi adotado no município de Jaboticabal.

A cidade de Jaboticabal vinha, desde 1989, se empenhando na tentativa de obtenção de empréstimos junto aos Governos Federal e Estadual para a construção de coletores e interceptores de esgoto para iniciar um programa de tratamento. Diante das negativas aos pedidos de empréstimos, em 1997, o governo recém-empossado, por meio do Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Jaboticabal (SAAEJ), retomou as obras com recursos próprios, enquanto propunha à Câmara Municipal a aprovação de um projeto que instituía um “Fundo Especial de Investimentos”, que deveria gerar recursos para as obras nos sistemas de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos.

A principal fonte de recursos do fundo foi uma sobre-tarifa de 15% sobre o valor de todas as contas de água e esgotos da cidade durante o período de quatro anos.

A legislação de criação do fundo estabelece as seguintes formas de aplicação dos recursos:

“ Artigo 7º - Os recursos do Fundo Especial serão aplicados em:

I – financiamento total ou parcial de programas, projetos e serviços nas áreas de abastecimento e tratamento de água e coleta de esgoto;

II – amortização total ou parcial de empréstimos legalmente constituídos para o financiamento dos investimentos na área de abastecimento de água e coleta de esgoto;

III – aquisição de equipamentos e material permanente, serviços, material de consumo e outras despesas necessárias ao desenvolvimento e implantação de projetos e programas nas áreas de abastecimento de água e de coleta de esgoto;

IV – construção, reforma e ampliação dos sistemas de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto.” (Silva, J. B. & Oliveira, M.N. de, 1998:502)

A implantação da sobre-tarifa implicou a aceleração e o cumprimento do prazo das obras assumidas junto ao Ministério Público e previstas no cronograma para a despoluição dos cursos de água da cidade.

As quatro experiências acima mostram diversas possibilidades utilizadas pelos municípios paulistas para contornar a falta de contratações de financiamentos pelo Governo Federal. Mostram, também, alternativas que deram bons resultados ao resolver os problemas dos municípios, evidenciando que não há uma única possibilidade para financiar a universalização dos serviços de saneamento básico e que a participação do setor privado pode se dar de outras maneiras, que não se resumem somente às concessões, tanto no que se refere ao estado de São Paulo quanto no que concerne ao cenário nacional.

CAPÍTULO 4:

A SANASA – CAMPINAS E A ATUAÇÃO DO SETOR PÚBLICO DE SANEAMENTO

A Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento de Campinas S/A, (SANASA), é a empresa responsável pelo saneamento básico na cidade de Campinas-SP. É uma sociedade de economia mista, em que 99,99% das ações pertence à Prefeitura Municipal de Campinas (PMC). Atualmente é uma das maiores empresas de saneamento do país, atendendo 98,52% da população com abastecimento domiciliar de água e 88% da população com coleta de esgotos. Porém, 100% da população tem acesso à água, na medida em que os 1,48% da população que não está ligada à rede de abastecimento de água é atendida por ligações coletivas. Atualmente, 10% do esgoto coletado é tratado⁶⁰.

A empresa, assim como todo o saneamento do estado de São Paulo, encontra-se diante do desafio que é enfrentar a escassez de água e a poluição dos rios, principalmente nas regiões mais desenvolvidas do estado e, além disso, aumentar as redes de distribuição de água e de coleta de esgotos para a população, na tentativa de atender ao seu crescimento desordenado. Essa característica de desordem no crescimento do perímetro urbano faz com que o objetivo da empresa, no que se refere à expansão das redes de água e de esgotos, seja manter, e, na medida do possível, aumentar o percentual da população conectada.

Nesse sentido, a restrição ao financiamento com recursos públicos ao saneamento torna necessária a geração de fontes internas de recursos para a realização dos investimentos.

Para isso, dois caminhos não excludentes podem ser utilizados: a redução dos custos e o aumento da receita. A SANASA apresenta uma experiência muito fecunda de administração pública do saneamento, em que, durante a vigência de três mandatos eleitorais, foram mantidos os esforços para atingir os objetivos citados acima, fato que culmina com a iminência de alcançar parte substantiva deles, com o tratamento de 70% do esgoto coletado na cidade.

A análise seguinte contemplará uma verificação geral das receitas, despesas e investimentos da empresa, com base nos dados do SNIS, em informações disponíveis no site da SANASA e em informações coletadas com funcionários da empresa. Dentro de cada um desses itens, dar-se-á ênfase às seguintes questões: à política tarifária que a empresa tem adotado; à análise da evolução e à forma como são controladas as

⁶⁰ Fonte site da SANASA: www.sanasa.com.br.

perdas de distribuição e de faturamento, que hoje colocam a companhia em segundo lugar no país e, por último, será enfatizado o acordo que a SANASA fez com o Ministério Público para o tratamento de esgotos, o cronograma de investimentos acordado e quanto foi realizado até o presente momento.

O período que será analisado é aquele para os quais existem dados do SNIS, ou seja, de 1996 até 2001. Serão utilizadas algumas informações referentes aos anos de 1994, 1995 e 2002, que constam dos relatórios da administração da empresa referentes aos anos de 1996 e 2002. Muitos esclarecimentos foram feitos por técnicos da empresa.

4.1 – Evolução da receita e seus determinantes:

O SNIS divide a receita das empresas de saneamento em dois subitens que são: as receitas diretas, advindas da distribuição de água e da coleta e tratamento de esgotos e as receitas indiretas, que são provenientes de outras atividades correlatas, desenvolvidas pela empresa, como, por exemplo, a ligação à rede de distribuição.

Três fatores influenciam as receitas diretas da empresa: o primeiro, é o nível das tarifas e seus reajustes; o outro, é a variação do consumo de água; e, o último, é o nível de inadimplência. O presente trabalho analisará mais detidamente os dois primeiros fatores para que se possa ter uma noção dos elementos principais que levaram à variação da receita direta durante o período analisado.

Primeiramente, ao analisar a tabela 1, verifica-se a queda, quase que contínua, do consumo médio de água da cidade de Campinas-SP.

Tabela 1: Variação do consumo per capita de água.		
		(em l/hab/dia)
Ano	Consumo per capita	Índice de Base Fixa em 1996
1996	239,30	100,00
1997	231,70	96,82
1998	225,80	94,36
1999	228,40	95,45
2000	230,50	96,32
2001	219,50	91,73

Fonte: SNIS

Os dados da Tabela 1 mostram um pouco da contradição inerente a uma empresa pública de saneamento que, por um lado, deve manter suas receitas, como forma de se viabilizar economicamente e realizar os investimentos de que a população

necessita, e, por outro lado, apresenta, também um compromisso social que deve ser mantido, no sentido da redução e da racionalização do consumo de água. Os dados demonstram, porém, que a queda no consumo foi grande durante todo o período em análise, principalmente durante o ano de 2001, quando a crise, e o conseqüente racionamento de energia, implicaram um uso mais racional dos aparelhos elétricos que utilizam água, como, por exemplo, das máquinas de lavar roupa, chuveiros elétricos, entre outros. Segundo o economista Pedro Cláudio da Silva, pertencente ao quadro da SANASA, a tendência de uso racional desses aparelhos foi assimilada pela população e pelas empresas e isso implica a tendência de manutenção do consumo *per capita* em um patamar baixo. Uma informação que confirma isto, é que, muito embora o volume faturado tenha aumentado em 3%⁶¹ no ano de 2002, comparando-se com 2001, a população aumentou em 1,24%⁶² no mesmo período. Fato que implica uma pequena variação do consumo *per capita* que não compensou a redução ocorrida em 2001.

Outro fator que influencia a queda do consumo *per capita*, e que é apontado pelo relatório da administração de 2002, diz respeito ao consumo industrial, que continuou a cair em 2002 em função do uso de fontes alternativas de água e da prática da sua reciclagem.

A Tabela 3 demonstra, porém, que, apesar disso, o valor nominal da receita direta aumentou. A diferença entre o aumento da receita e a redução do consumo foi coberta pelos aumentos reais das tarifas, ocorridos a cada ano. A tabela 2 mostra esses aumentos e os compara ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Por meio dos dados da tabela 2, percebe-se que, apesar das mudanças ocorridas nos diferentes mandatos eleitorais, contempladas no período analisado, os reajustes mantêm uma tendência de estarem acima do índice IPCA, fato que não se observa apenas em 2002.

⁶¹ Fonte: Relatório da Administração, 2002, SANASA (2003), Versão Internet.

⁶² Fonte: Informações dos Municípios Paulistas, Seade (2003), Versão Internet.

Tabela 2: Comparação entre os reajustes tarifários ocorridos e a inflação.		
Ano	Reajuste das Tarifas	Índice de inflação (IPCA)
1996	18,50%	9,56%
1997	9,60%	5,22%
1998	6,18%	1,65%
1999	14,20%	8,94%
2000	⁶³ 10,00%	5,97%
2001	*21,34%	7,67%
2002	*9,48%	12,53%
Acumulado**	130,12%	63,90%

Fontes: Relatórios da Administração SANASA (1996, 1997, 1998, 1999, 2000).

Resolução Tarifária 1 SANASA (2001), Versão Internet.

Resolução Tarifária 2 SANASA (2002), Versão Internet.

* O índice utilizado pela empresa como base para conceder o reajuste nos anos de 2001 e 2002 foi o IGP-M.

**Com Base em 1995.

A partir de 2001, a nova presidência da SANASA passou a adotar uma política tarifária mais transparente, através da divulgação no site da empresa de todas as resoluções tarifárias, com suas justificativas e valores. Abaixo segue uma série de mudanças e iniciativas que foram tomadas nas diversas resoluções tarifárias.

A resolução tarifária de 2001 é a que possui maior número de modificações. Seus objetivos principais eram: gerar recursos internos para o “audacioso plano de ampliação do tratamento de esgotos”.(Resolução Tarifária, 2001:05) Outro objetivo era reduzir o subsídio existente entre as categorias de consumo, que fazia com que 99,6%⁶⁴ dos clientes da categoria residencial recebessem um subsídio de 42%⁶⁵ em relação aos custos. Além disso, a empresa visava diminuir a defasagem da sua tarifa em relação a outras empresas de porte equivalente.

Para que isso pudesse ocorrer, a empresa estipulou um aumento tarifário médio de 21,34%, mas esse reajuste foi efetuado de forma diferenciada para cada faixa de consumo, dentro das diversas categorias, de forma a reduzir os subsídios existentes e tornar mais justa a sua distribuição entre as faixas de consumo. Tal subsídio deveria passar de 42% para 21%⁶⁶ e deveria beneficiar 96,9%⁶⁷ dos consumidores residenciais.

Por outro lado não foram reajustados os valores cobrados das ligações coletivas ou núcleos não urbanizados e das faixas de consumo público e industrial

⁶³ Índice estimado pela variação da receita direta do ano 2000 em relação a 1999, acrescida do percentual de redução no volume faturado de água em 2000 em relação a 1999.

⁶⁴ Resolução Tarifária 2001, Versão Internet.

⁶⁵ Resolução Tarifária 2001, Versão Internet.

⁶⁶ Resolução Tarifária 2002, Versão Internet.

⁶⁷ Resolução Tarifária 2002, Versão Internet.

inferior ao consumo de 80 m³.⁶⁸ Os serviços cobrados pela empresa e que constituem sua receita indireta tiveram descontos de até 90%.⁶⁹

Outra resolução importante foi a criação de uma categoria residencial social, que corresponde ao consumo de até 20 m³ para imóveis de até 60 m², consumo de energia elétrica de até 120 Kwh/mês e renda *per capita* inferior a R\$ 90,00, cujo limite da renda familiar seja inferior a 3 salários mínimos.

No ano de 2002, foi realizado um reajuste pelo Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M) da Fundação Getúlio Vargas, com o objetivo de manter o valor real das tarifas praticadas, mantendo a lógica alcançada com a resolução tarifária de 2001, ou seja, um subsídio médio de 20% para 93,9% das famílias.

A resolução tarifária mais recente data de 23 de julho de 2003 e aplica o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), de 19,64%⁷⁰, para reajustar, de forma igual, todas as faixas e categorias de consumo. Com isso, a empresa afirma utilizar um índice de reajuste que está mais perto de refletir os aumentos de custos da empresa. Por outro lado, são confirmados os subsídios no mesmo patamar estabelecido pela Resolução tarifária de 2001 e os valores relativos entre as diversas faixas e categorias de consumo.

A inovação que aparece nessa resolução é a criação de uma política de “fidelidade” e consumo mínimo. Por esses instrumentos, os grandes consumidores industriais e comerciais podem receber descontos, caso se comprometam a comprar água da SANASA e podem, também, assinar um contrato em que se comprometem com um consumo mínimo de água por mês. A empresa espera com isso, que esses consumidores comprem água da SANASA e não utilizem fontes alternativas. Segundo o economista da SANASA, Pedro Cláudio da Silva, o programa, que está em fase de cadastramento, foi bem aceito pelas empresas.

O outro fator que tem influência sobre a receita direta, ou seja, a inadimplência, pode ser visualizada pelo crédito de contas a receber. Esse indicador do SNIS aponta para uma queda no valor nominal durante o período analisado.

Após a explicação dos fatores que influenciam a receita direta da empresa, parte-se para a análise de seus valores. Por meio dos dados da tabela 3, verifica-se que, embora o valor nominal da receita direta tenha aumentado a cada ano, percebe-se que seu valor real apresentou grandes aumentos apenas entre 1995⁷¹ e 1997. Depois, entre

⁶⁸ Resolução Tarifária 2001, Versão Internet.

⁶⁹ Resolução Tarifária 2001, Versão Internet.

⁷⁰ Resolução Tarifária 2003, Versão Internet.

⁷¹ Relatório da administração, SANASA (1997).

2001 e 2002, houve um aumento nominal de 14,4% e um aumento real de apenas 4,5%.⁷²

Tabela 3: Receita Direta e Variação de seus valores real e nominal.				
Valores em milhares de Reais				
Ano	Receita Direta (Valor Nominal)	Índice base móvel - valor Nominal	Receita Direta (Valor Real)	Índice base móvel - valor Real
1995	95.725	100,00	95.725	100,00
1996	112.703	117,74	106.172	110,91
1997	139.839	124,08	121.305	114,25
1998	140.771	100,66	120.131	99,03
1999	154.863	110,01	121.312	100,98
2000	156.347	100,95	115.574	95,27
2001	164.104	104,96	112.667	97,48

Fonte: SNIS

O último item da Receita que deve ser analisado é a Receita Indireta da empresa, que é composta pelos serviços correlatos ao abastecimento de água e à coleta de esgotos, mas que são cobrados de forma separada, como, por exemplo, as ligações e religações à rede de água. Foi grande a variação das receitas indiretas durante o período de 1997 a 1999. Uma tendência de alta, porém, pode ser observada nos anos de 2000 em relação a 1999 e 2001 em relação ao ano anterior. Pedro Cláudio da Silva explica que o grande aumento da receita indireta, verificada entre 2000 e 2001, foi provocado pela cobrança, a partir daquele ano, dos serviços das redes de água e de esgotos em obediência a uma demanda definida no âmbito do orçamento participativo. Estes dados podem ser vistos na tabela 4, juntamente com os dados da receita total.

No que concerne às receitas totais da empresa, os dados do SNIS, apresentados na Tabela 4, apontam para aumentos a cada ano no valor nominal, que são provenientes dos reajustes anuais realizados durante o período de 1997 a 2001. A variação do valor real da receita total tende à queda, embora em 1998 tenha havido um aumento real de 2,40%, nos dois anos seguintes ocorre uma queda, de forma que, a receita total em 2000 é 4,54% menor que a de 1998. No ano de 2001, há um aumento no valor real da receita total de 0,58%. Esse aumento de 2001, porém é reflexo do grande aumento das receitas indiretas, uma vez que há uma queda no valor real da receita

⁷² Dados do Relatório da administração, SANASA (2003), Versão Internet. Os dados referentes à receita direta de 2001 do SNIS e do relatório da administração da SANASA apresentam diferenças, por isso optou-se por não incluir, na tabela 3, o valor de 2002, presente apenas no relatório da SANASA.

direta do período. Apesar disso o valor acumulado de 1997 a 2001 demonstra uma queda real de 1,69%.⁷³

Tabela 4: Análise da Receita Total e da variação de seu valor real.					
Valores em milhares de Reais					
Anos	Receita Direta	Receita Indireta	Receita Total Nominal	Receita Total Real	Índice Base móvel Receita Total Real
1997	139.839	12.327	152.166	152.166	100,00
1998	140.771	17.622	158.393	155.822	102,40
1999	154.863	14.361	169.223	152.815	98,07
2000	156.347	18.201	174.548	148.743	97,34
2001	164.104	24.913	189.017	149.599	100,58

Fonte: SNIS

4.2 – Análise das Despesas e custos da empresa

A análise da evolução dos custos e despesas da SANASA será feita considerando três pontos: primeiramente, serão mostradas as iniciativas da empresa, em cada ano, durante o período de 1996 até 2002, e seus impactos sobre os custos. O segundo ponto, que será destacado, é o programa de controle de perdas na distribuição e no faturamento da empresa, mostrando seu êxito e suas conseqüências. Por último, será feita uma análise geral dos valores, de forma a mostrar como as ações tomadas pela empresa, e mostradas nos itens anteriores, afetaram as contas da SANASA.

4.2.1 – Ações realizadas para a redução de custos.

O primeiro ano dessa análise coincide com o último ano da gestão de Magalhães Teixeira/Edvaldo Orsi, em Campinas. Segundo o Relatório da administração referente ao ano de 1996, a SANASA obteve um prejuízo de R\$ 6.442.806,15, contra um lucro, no ano anterior, de R\$ 3.433.418,51. O resultado negativo foi função da baixa na carteira de contas a receber dos valores que excederam 360 dias, R\$ 1.676.364,39 e, também, de autuações fiscais, que seriam parceladas junto ao INSS, que somaram R\$ 4.254.758,85.

⁷³ O SNIS apresenta uma mudança de metodologia para calcular a receita total da empresa, que apenas a partir de 1997, passa a considerar a soma da receita direta com a receita indireta. Dessa forma, a comparação entre o ano de 1996 e os demais anos se torna inviável. No que se refere ao ano de 2002, os dados da SANASA, obtidos no relatório da administração, trazem apenas a receita direta da empresa.

Naquele ano, eram visíveis diversas ações que tinham o intuito de reduzir os custos da empresa e melhorar sua condução. No que se refere à questão da administração dos recursos humanos, continuou-se a adotar uma tendência de redução no quadro de funcionários, que vinha desde 1994. A redução do quadro, em 1995, quando ele foi comparado com o do ano anterior, foi de 84⁷⁴ funcionários e, de 1995 para 1996, a empresa continuou a reduzir seu quadro de pessoal.

Mais duas ações nessa área foram executadas naquele ano. Uma delas foi a implementação de um plano de cargos e salários, que reduziu o número de cargos em 115, passando de 267 para 152 cargos na empresa e reduzindo de 8 para 4 o número de níveis hierárquicos⁷⁵. Por outro lado, iniciou-se, em 1995, um programa de premiação de funcionários pela implementação de idéias que reduzissem custos. Esse programa reduziu, em 1995, R\$ 6,15 milhões nos custos da empresa e, em 1996, a redução foi de R\$ 5,30 milhões⁷⁶.

Também foram realizadas ações para diminuir as despesas financeiras da empresa. Uma vez que as dívidas de curto prazo com o setor bancário alcançavam R\$ 16 milhões⁷⁷ e que os juros para sua rolagem eram altíssimos, tomou-se a decisão de emitir debêntures simples, não conversíveis em ações, para resgate, com seis meses de carência, em 60 parcelas quinzenais.

Além do ganho representado pela diferença entre os juros bancários e os juros das debêntures, tal medida iria recuperar parte da capacidade de endividamento da empresa.

No ano de 1997, teve início o mandato do prefeito Francisco Amaral. Para a SANASA esse ano representou um aumento dos prejuízos da empresa, que foram de R\$ 6.826.255,83, dos quais R\$ 3.646.814,54 foram decorrentes da baixa em carteira de empresas devedoras a mais de 360 dias⁷⁸.

A mudança na administração implicou o aumento de 71⁷⁹ funcionários no quadro da empresa e revelou a inversão da tendência de diminuição verificada anteriormente.

Naquele ano o esforço para a redução dos custos se restringiu, basicamente, à tentativa de colocar no mercado as debêntures da empresa. A assembléia geral da empresa aprovou a colocação de R\$ 25.000.000,00⁸⁰ em debêntures. Essa tentativa

⁷⁴ Relatório da Administração referente ao exercício de 1996.

⁷⁵ Relatório da Administração referente ao exercício de 1996.

⁷⁶ Relatório da Administração referente ao exercício de 1996.

⁷⁷ Relatório da Administração referente ao exercício de 1996.

⁷⁸ Relatório da Administração referente ao exercício de 1997.

⁷⁹ Relatório da Administração referente ao exercício de 1997.

⁸⁰ Relatório da Administração referente ao exercício de 1997.

enfrentou enorme resistência da população, uma vez que a SANASA não conseguiu explicar de forma convincente que a colocação das debêntures não implicaria qualquer mudança no controle acionário da empresa.

O aumento no número de funcionários da empresa continuou em 1998 e trouxe consigo o aumento nos custos com pessoal próprio. Naquele ano, o quadro de funcionários da empresa chegou a 2.027, representando um aumento de 139 empregados⁸¹.

No ano de 1998 ocorreu o lançamento das debêntures da SANASA no mercado, chegando o valor total emitido a um montante de R\$ 27 milhões⁸², porque o valor anterior foi atualizado.

O aporte de recursos fez-se sentir no próprio ano de 1998, em que o prejuízo da empresa apresentou uma queda de quase 60% em relação ao ano anterior e atingiu o valor de R\$ 2.782.852,93⁸³.

O processo de queda no prejuízo da empresa continuou, em 1999, com uma redução de 53,3%, enquanto o valor passou a R\$ 1.300.954,74⁸⁴.

Nesse ano, a administração voltou a reduzir o quadro de funcionários; porém, de forma radical, com a redução em 381 empregados. Contribuíram muito para essa redução os planos de demissão voluntária e induzida, implementados pela empresa e que redundaram na demissão de 182 e 130 funcionários, respectivamente⁸⁵.

Outro acontecimento importante para reduzir os custos da empresa, e recuperar a sua capacidade de endividamento e investimento, foi iniciado no ano de 1999. Nesse ano, foi aprovada, pelo Governo Federal, a Medida Provisória nº1.811/99, que autorizou a renegociação das dívidas de longo prazo para com o Governo Federal. A SANASA pleiteou a renegociação de um montante de R\$ 70 milhões⁸⁶ com o objetivo de alongar o perfil dos pagamentos da empresa.

O ano 2000 representou o início da virada realizada pela empresa, que apresentou resultados positivos nos anos de 2001 e 2002. Embora o resultado de 2000 tenha sido um prejuízo de R\$ 6.843.000,00, tal valor foi alcançado porque, naquele ano, foram sentidos os efeitos do registro contábil das perdas pelo não recebimento de créditos em cobrança administrativa ou judicial. Segundo o relatório da administração, referente ao ano 2000, caso esses valores não tivessem sido contabilizados, a empresa

⁸¹ Relatório da Administração referente ao exercício de 1998.

⁸² Relatório da Administração referente ao exercício de 1998.

⁸³ Relatório da Administração referente ao exercício de 1998.

⁸⁴ Relatório da Administração referente ao exercício de 1999.

⁸⁵ Relatório da Administração referente ao exercício de 1999.

⁸⁶ Relatório da Administração referente ao exercício de 1999.

teria um lucro de R\$ 1.066.000,00. Porém, a SANASA fechou o ano com uma série de atrasos nos pagamentos aos seus fornecedores.

A redução do quadro funcional continuou e o número de empregados da empresa chegou a 1568⁸⁷, com a redução de 78 funcionários em relação ao ano anterior, fato que confirma a tendência de queda dos custos com pessoal próprio.

A gestão financeira da empresa conseguiu, no ano 2000, avanços consideráveis no que concerne à redução de gastos e à redução do seu grau de endividamento, porém, os resultados dessas medidas apareceram apenas em 2001.

No dia 01 de Dezembro de 2000, foi encerrado o pagamento das debêntures simples emitidas em dezembro de 1997. O efeito, sobre o caixa, da quitação dessas obrigações somente seria sentido no ano seguinte.

Também no ano 2000, houve o refinanciamento das dívidas de longo prazo da SANASA com a Caixa Econômica Federal (CEF) e com o Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), no valor total de R\$ 70 milhões. Esse refinanciamento também teria grande parte de seus efeitos nos anos posteriores, uma vez que se tratava de um alongamento de pagamentos de longo prazo.

Para realizar esse refinanciamento, a PMC assumiu, em seu nome, o financiamento com a CEF e o BIRD, e a SANASA assinou um Contrato de Confissão e Pagamento de dívidas com a PMC. Por meio desse acordo, a empresa assumiu uma dívida com perfil igual ao que a PMC passou a apresentar nos seus negócios com o BIRD e a CEF. Dessa forma, os pagamentos que a SANASA faria à PMC seriam utilizados para pagar os agentes financiadores.

Esse fato, por si, seria capaz de ajudar a situação da empresa, uma vez que alongava o perfil de sua dívida. Mas, ainda no ano 2000, a SANASA firmou um acordo com a Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas (EMDEC), que foi fundamental para a geração de recursos internos para investimento pela SANASA.

O acordo consistiu a resolução de uma pendência judicial entre as duas empresas a respeito de um empréstimo que a SANASA havia feito à EMDEC em novembro de 1992 e cujo vencimento era em novembro de 1993. O não pagamento implicou o ajuizamento de uma ação contra a EMDEC. Tal ação se prolongou na justiça até o ano 2000, quando as duas empresas chegaram a um acordo. Segundo o relatório da administração da SANASA, referente ao ano 2000, a EMDEC passou à SANASA um crédito junto à PMC, no valor de R\$ 39.291.548,98. Portanto, a SANASA passou a ser credora da PMC e a EMDEC pagou a dívida feita em 1992. Esse crédito, porém, deveria ser utilizado para pagar os valores que a SANASA devia à PMC, por conta do acordo de

⁸⁷ Relatório da Administração referente ao exercício de 2000.

refinanciamento de suas dívidas para com a CEF e o BIRD. Dessa forma, a empresa conseguiu uma redução ainda maior de seu endividamento ao pagar mais da metade do valor refinanciado.

O ano de 2001, em que se deu o início do mandato de Antônio da Costa Santos/Izalene Tiene à frente da PMC, também foi o ano em que ocorreu o brutal assassinato do prefeito, no dia 10 de setembro. A posse do novo prefeito representou a esperança de que a cidade poderia se reerguer, apesar da situação financeira crítica que a administração anterior havia entregado a Prefeitura.

No caso da SANASA, muita coisa deveria ser feita, pois apesar dos acordos realizados, da redução dos gastos com mão-de-obra, a relação da empresa com o setor privado implicava um gasto muito alto com serviços terceirizados.

O acordo com a EMDEC começou a fazer-se sentir em 2001, com uma queda de 25% nas chamadas despesas operacionais. O uso de mão-de-obra própria em algumas obras ajudou a diminuir em 2,8% os custos de serviços prestados por terceiros.

Mas o grande esforço da administração que acabara de assumir foi no sentido da diminuição das perdas no recebimento de créditos, em que houve uma queda de 41,8%, e nos gastos com terceiros, com uma queda de 14,7%. Este último conseguido, principalmente, pela negociação de redução de preços dos contratos de prestação de serviços terceirizados. Segundo o relatório da administração, referente a 2001, os descontos e reduções de preços feitos com fornecedores e prestadores de serviços totalizaram R\$ 2 milhões. Esse fato demonstra a mudança de visão da administração que assumia a SANASA, principalmente em sua relação com o setor privado. Essa maneira de negociar implicava o pagamento de menores valores aos fornecedores mas, em contrapartida, o pagamento seria efetuado pontualmente.

O resultado desses esforços foi um lucro líquido de R\$ 23,19 milhões, depois de uma série de prejuízos computados nos anos anteriores.

Em 2001, foi saldada a dívida com fornecedores, que somava R\$ 5,98 milhões e os pagamentos posteriores, no final do ano, estavam sendo realizados pontualmente.

Outro ponto importante foi a quitação das dívidas de curto prazo. Estas somavam R\$ 6,4 milhões em dezembro de 2000, dos quais R\$ 2,5 milhões em capital de giro e R\$ 3,9 milhões em utilização de contas garantidas. No final de 2001, além de zerar as dívidas, a empresa possuía um saldo positivo em aplicações financeiras no valor de R\$ 4,77 milhões.

Quanto ao número de funcionários, houve um aumento para 1647, em 2001, uma variação de 79 empregados, que decorre, em parte, da inauguração da ETE – Samambaia.

O resultado que a empresa obteve no ano de 2002 confirma a posição de superação do quadro verificado nas administrações anteriores, ou seja, de sucessivos prejuízos. O lucro obtido se manteve no mesmo patamar do ano anterior, ao alcançar R\$ 17,14 milhões.

Naquele ano, ocorreu um aumento de 6,9% nos custos dos serviços prestados pela SANASA. Isso implica uma queda no seu valor real, uma vez que a inflação nele registrada foi de 12,53% (IPCA). Outro ponto que deve ser ressaltado é que, se em 2001 os resultados do acordo com a EMDEC e a PMC influenciaram muito no resultado da empresa, em 2002, outros fatores, provocados pela iniciativa da empresa em buscar soluções para a redução de seus custos também foram decisivos. Um exemplo disso foi a política de combate à inadimplência, que reduziu R\$ 5,92 milhões na provisão para devedores duvidosos.

De acordo com o relatório da administração de 2002, a diferença entre o lucro líquido de 2001, ou seja, R\$ 23,19 milhões, e o de 2002, de R\$ 21,29 milhões, foi que, em 2002, o resultado representou a geração efetiva de recursos para o caixa da empresa. Isso pode ser visto de forma bastante clara no saldo de aplicações financeiras da SANASA, que chegou ao valor de R\$ 27,92 milhões.

Das ações implementadas pela SANASA para a redução de seus custos durante todo o período analisado, percebe-se que em todos os anos houve ações para chegar a esse fim, porém existiu uma diferença básica entre os anos anteriores a 2001 e entre esse ano e o de 2002. Nos anos até 2001, percebe-se que as medidas tomadas não mexem em questões que implicam custos políticos, como, por exemplo, na relação da empresa com seus fornecedores do setor privado ou na renegociação de contratos. Por outro lado, após 2001, medidas como a renegociação dos contratos foram importantes e estruturadoras de um saldo positivo para a empresa, que se sustentou ao longo dos anos. Outro ponto que caracteriza o período de 2001 e 2002 foi o combate à inadimplência, que se mostrou eficaz.

Além das medidas acima, o programa de controle de perdas de água foi outra medida que caracterizou os esforços para a redução dos custos e que se mostrou eficaz em todas as administrações do período analisado. Por isso ele será mostrado de uma forma mais pormenorizada.

4.2.2 – O programa de Controle de Perdas.

O controle das perdas em um serviço, ou empresa de água e esgoto, é uma das principais formas de diminuição estrutural de seus custos e possui uma grande eficácia por influenciar a produção e a distribuição de água, além de implicar, a longo prazo, uma diminuição da necessidade de investimentos na expansão do sistema de produção e tratamento de água. Para tratar desse tema, foi esclarecedora a entrevista realizada com os engenheiros Fernando Antonelli Gasmenga e Antonino Spalletta, da SANASA.

De acordo com a Gerência de Controle de Perdas da SANASA, o início das ações da empresa para controlar as perdas foi em 1993, época em que os Índices de Perdas na Distribuição (IPD)⁸⁸ e no Faturamento (IPF)⁸⁹ encontravam-se próximos à média nacional, ou seja, 37,55% e 33,44%, respectivamente.

No decorrer dos anos, diversas ações foram implementadas com o intuito de reduzir o IPD e o IPF. Para que isso fosse possível, houve a necessidade da participação de todos os setores da empresa, uma vez que as perdas envolvem problemas de diversas naturezas, que vão desde vazamentos até a leitura dos hidrômetros.

Para controlar as perdas de forma sustentada é preciso implementar medidas para saber, com propriedade, o volume de perdas existente e, ao mesmo tempo, suas causas. Ao estabelecer mecanismos de controle que diminuam as perdas, deve-se ter em mente que essas causas não são eliminadas e, uma vez abandonado o controle, os níveis de perdas podem rapidamente voltar ao patamar anterior.

Abaixo estão as principais ações tomadas pela empresa para controlar suas perdas e a explicação de sua importância para o sistema de controle.

O primeiro ponto a ser abordado é a macromedição, que é a medição feita nas Estações de Tratamento de Água (ETAs), para verificar com exatidão qual é o volume de água produzido pela empresa. Segundo a Gerência de Controle de Perdas da SANASA, no ano 2000 a empresa atingiu 100% de macromedição nas suas ETAs. Atualmente muito poucas empresas apresentam esse índice de medição tão elevado.

Se a macromedição trata da medida nas ETAs, a micromedição é aquela realizada na outra ponta do sistema, ou seja, pelos hidrômetros instalados. A exatidão na

⁸⁸ O Índice de Perdas na Distribuição (IPD), mede a relação entre o volume de água produzido e o volume de água utilizado. Este último possui entre seus itens o volume faturado, a água utilizada pelos bombeiros, os volumes operacionais, os volumes que abastecem ocupações e os vazamentos da rede provocados por terceiros.

⁸⁹ O Índice de Perdas no Faturamento (IPF), mede a relação entre o volume de água produzido (macromedido) e o volume de água faturado (medido pelos hidrômetros).

leitura dos hidrômetros impede que parte da água produzida seja apropriada pelos consumidores sem ser cobrada pela empresa. O sistema de micromedição exige que haja toda uma estrutura para dar consistência aos dados apurados e transformar esses dados em informações relevantes sobre a qualidade da medição e sobre a vida útil de cada hidrômetro em particular.

Para que essa medida seja a mais exata possível, a SANASA realiza a troca dos hidrômetros quando esses completam 2 anos de instalação e, além disso, conta com *softwares* que armazenam os consumos históricos de cada ligação e, caso ocorra uma modificação drástica no consumo, é pedida a troca do hidrômetro.

Outra ação da SANASA, que torna seu índice de perdas cada vez mais próximo da realidade, é a existência de um *software* que compatibiliza as leituras dos hidrômetros, que são feitas em três períodos diferentes dentro do mês, com a leitura do volume produzido pelas ETAs (macromedido). Isso faz com que a comparação entre os volumes micro e macro medidos considerados para o cálculo do IPD e do IPF sejam os volumes produzidos e consumidos no mesmo período de tempo, coisa que não ocorre nas demais empresas de saneamento.

Se a maior parte das questões abordadas até o momento trata de como tornar os dados e os índices mais exatos, as questões relacionadas a seguir apontam para as maneiras de reduzir os IPD e IPF.

A elaboração de um cadastro para o armazenamento das informações técnicas, bem como imagens e dados de fiscalização na forma de uma base cartográfica digital tornam possível um aumento na rapidez do processo de tomada de decisão. Facilitam, também, a operação de reparos na rede e, assim, diminuem o período de vazamento de água.

A implementação de um processo de automação e controle “on-line” dos dados a respeito da vazão, nível de água, pressão e grandezas elétricas, por meio da telemetria e telecomando, propicia um maior controle da produção e armazenamento de água. Assim, têm-se maiores subsídios para decidir a respeito da necessidade da realização de obras hidráulicas e eliminam-se os extravasamentos de água nos centros de reservamento, que ocorriam pelo excesso de volume armazenado.

Com a automação dos processos, ocorre a minimização da utilização de insumos no processo produtivo por meio de um planejamento mais eficaz. A utilização das bombas e, conseqüentemente, da energia elétrica, também se dá de maneira mais racional.

A implementação de controladores inteligentes para reduzir a pressão d'água é outra medida importante, pois, evita vazamentos e rupturas na rede de abastecimento.

A SANASA conta, ainda, com equipes próprias para a detecção de vazamentos não aparentes. Nos casos em que são detectados ramais, com tubulação de ferro galvanizado, muito antiga e sujeita a vazamentos constantes, eles são totalmente substituídos por tubos com ligas soldadas (PAED).

Para o caso dos vazamentos aparentes, as informações que chegam no serviço de atendimento são repassadas “on-line” para os distritos de manutenção, que são descentralizados e possuem pessoal treinado e equipamentos para a resolução dos problemas de forma rápida, de modo que haja um mínimo vazamento de água.

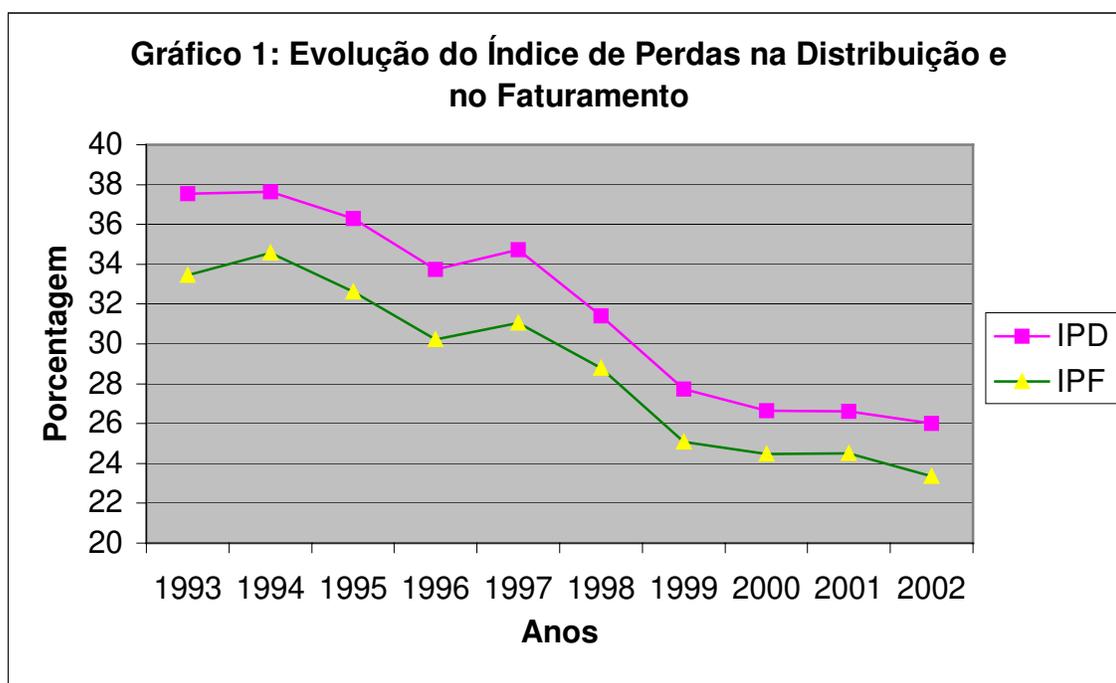
Finalmente, a manutenção das redes e ramais é realizada com o intuito de trocar as tubulações mais antigas por redes de distribuição e ligação soldadas, que possuem uma vida útil muito superior às demais. Em regiões onde a troca por PAED é tecnicamente impossível, o material utilizado é o PVC.

A redução nos indicadores de perdas da empresa, provocada pelas medidas analisadas acima, implicou uma redução no volume de água produzido e, por consequência, nos custos da empresa. As quedas no IPD e no IPF podem ser verificadas na tabela 5 e no gráfico 1, e a queda na produção de água consta da tabela 6.

O que se verifica, por meio de tabela 6, é que o volume de água produzido em 2002, encontra-se no mesmo patamar de 1993. Isso mostra a capacidade que o programa de controle de perdas tem na redução sustentada dos custos dentro da empresa. Observa-se na mesma tabela que o volume de água produzido apresenta um crescimento até 1997 e, depois, quedas consecutivas até 2001, tendo um pequeno aumento em 2002.

Tabela 5: Evolução das Perdas na Distribuição e Faturamento		
Anos	Índice de Perdas na Distribuição (%)	Índice de Perdas no Faturamento (%)
1993	37,55	33,44
1994	37,65	34,57
1995	36,30	32,62
1996	33,75	30,23
1997	34,73	31,07
1998	31,42	28,79
1999	27,72	25,07
2000	26,66	24,47
2001	26,62	24,50
2002	26,00	23,35

Fonte: Relatório Gerência de Perdas, SANASA, 2003.



Fonte: Gerência de controle de perdas, SANASA.

Tabela 6: Variação do volume de água produzido por ano

Em milhares de m³

Anos	Volume de água produzido (m ³)	Índice Base móvel
1993	103.690	100,00
1994	109.457	105,56
1995	113.100	103,33
1996	112.164	99,17
1997	114.616	102,19
1998	111.146	96,97
1999	107.271	96,51
2000	107.520	100,26
2001	102.636	95,46
2002	103.058	100,41

Fonte: Gerência de controle de perdas, SANASA.

A redução no volume produzido de água e nos índices de perdas da empresa resultou em outro benefício para a empresa, pois, ao atingir, em 2002, o IPD previsto para 2007, a empresa conseguiu uma prorrogação de sua outorga junto ao Departamento de Águas e Energia Elétrica do estado de São Paulo (DAEE) para a captação de água. A outorga, que vencia em 2007, foi prorrogada para 2011. A tabela 7 demonstra a diferença entre os índices acordados com o DAEE e o que foi conseguido pela SANASA, superando as expectativas.

Tabela 7: Evolução do Índice de Perdas na Distribuição		
Comparação entre o previsto no acordo com o DAEE e o valor real obtido pela empresa.		
Ano	Previsão acordo	Real alcançado
1998	33,90	31,42
1999	33,10	27,72
2000	32,30	26,66
2001	31,40	26,62
2002	30,60	26,00
2003	29,80	-
2004	29,00	-
2005	28,10	-
2006	27,30	-
2007	26,50	-

Fonte: Gerência de Controle de Perdas, SANASA.

O programa de controle de perdas da SANASA, vigente desde 1993, implicou a redução do IPD e do IPF e, dessa maneira, diminuiu os custos da empresa. Verifica-se, por meio da tabela 5 e do gráfico 1, que a queda nos índices de perda ocorreu em quase todos os anos desde a implantação do programa.

De acordo com os engenheiros da gerência de controle de perdas, a empresa, atualmente, possui o segundo menor índice de perdas no país, ficando atrás apenas da Companhia de Saneamento do Distrito Federal (CAESB)⁹⁰, e, a SANASA está chegando ao limite mínimo que a tecnologia vigente permite.

Os limites tecnológicos são apontados, por exemplo, pela disseminação, no Brasil, das caixas d'água, cuja utilização faz com que um grande percentual da água consumida nas residências, aproximadamente 15%, passe pelos hidrômetros sem ser medida. Por outro lado, os engenheiros apontam a impossibilidade de trocar as tubulações por redes soldadas em toda a cidade de Campinas porque isso resultaria em transtornos incalculáveis à população.

Porém, os engenheiros apontam que parte do limite tecnológico é dado pela questão financeira, ou seja, a empresa chega a um ponto em que os investimentos necessários para reduzir as perdas não seriam compensados pela redução dos custos para a empresa.

⁹⁰ A CAESB possui os menores índices de perdas do país porque as tubulações na sua área de atuação são relativamente novas e o terreno da sua área de abrangência é plano, esse fato diminui a necessidade de altas pressões na tubulação. Por outro lado, como os consumidores são compostos, na sua maioria, por edifícios, existem menos hidrômetros e menores perdas nas suas leituras.

4.2.3 – Análise dos dados referentes aos custos e despesas da empresa.

Após a verificação das ações realizadas pela SANASA para a redução de seus custos, enfatizando o controle de perdas, parte-se para a análise de como tais esforços se refletem nos valores referentes às suas despesas. A fonte dos dados foi o SNIS, que registra dados de 1996 até 2001, portanto esse será o período estudado.

Para o início da análise dos custos da empresa serão vistas as Despesas de Exploração dos Serviços (DEX), depois serão analisados os “Serviços da Dívida, Juros e Encargos”, as “despesas com Depreciação, Amortização e Provisão para devedores duvidosos”, as despesas Fiscais e Tributárias e as outras despesas. Todos esses itens compõem as Despesas Totais com os Serviços (DTS). Depois serão vistas as despesas com a amortização dos serviços da dívida.

As DEX são aquelas despesas necessárias à operação da empresa ou serviço de saneamento básico. São seus principais componentes: os gastos com energia elétrica, produtos químicos, pessoal próprio e pessoal terceirizado.

O primeiro ponto a ser analisado é o pessoal próprio da empresa⁹¹. Verifica-se, por meio da tabela 8, a relação entre a variação do quadro de funcionários e a despesa com pessoal próprio, os dados também apontam os momentos em que há esforços para a redução do quadro e os momentos em que houve uma reversão nessa tendência.

A Tabela 8 mostra que houve aumento no quadro de empregados, no período de 1996 até 1998 e, depois de 1998, houve redução no quadro de funcionários da empresa, até 2001 quando há um novo aumento. Também pode-se verificar, pela mesma tabela, que, apenas em 1997, as despesas com pessoal próprio cresceram mais que o número de funcionários da empresa. Isso implicou uma tendência de queda no valor nominal da média dos salários pagos.

Outro fator importante demonstrado pela tabela 8 é que a variação dos gastos nominais com pessoal próprio somente foi favorável a um aumento da média salarial da empresa em dois momentos: o primeiro, em 1997, e o segundo, em 1999, ano em que o número de empregados próprios caiu mais que a queda observada nas despesas com pessoal próprio. Isso mostra a tendência inequívoca de queda nos gastos com pessoal próprio. Quando se trata do valor real dos gastos, a tendência de redução fica mais

⁹¹ A SANASA utiliza pessoal próprio para desenvolver as seguintes atividades: manutenção e construção de redes e reservação de água, controles e análises laboratoriais, operação das ETAs, ETEs, fiscalização de obras, recursos humanos, controladoria, finanças, atendimento comercial, setor jurídico, engenharia, projetos, manutenção elétrica/hidráulica, marcenaria/carpintaria, compras, suprimentos e recebimentos de materiais, informática, controle de perdas, cadastro técnico, faturamento, instalações de hidrômetros e outros serviços administrativos.

evidente e os dados da Tabela 8 demonstram que, no ano de 2001, o valor real das despesas com pessoal próprio foi 19% menor que o valor de 1996.

Tabela 8: Variação das Despesas com Pessoal Próprio. Valores Nominais e Reais							
Valores em milhares de Reais							
Ano	Funcionários (A)	Índice Base móvel (A)	Despesas com Pessoal Próprio - Valor Nominal (B)	Índice base móvel (B)	Inflação (IPCA)	Despesas com Pessoal Próprio - Valor Real (C)	Índice base móvel (C)
1996	1817	100,00	54.690	100,00	-	54.690	100,00
1997	1888	103,91	63.645	116,37	5,22	60.488	110,60
1998	2027	107,36	66.013	103,72	1,65	61.720	102,04
1999	1646	81,20	65.381	99,04	8,94	56.112	90,91
2000	1568	95,26	60.397	92,38	5,97	48.915	87,17
2001	1647	105,04	58.826	97,40	7,67	44.249	90,46

Fonte: SNIS, IBGE

Outro item que possui um peso importante nas DEX é o gasto com pessoal terceirizado⁹². O valor nominal dessas despesas apresentou um crescimento entre os anos de 1996 e o ano 2000. Em 2001, porém, ocorreu uma queda, que reflete os acordos realizados para revisão dos preços dos contratos. A redução feita no ano de 2001 foi de tal magnitude que o valor nominal dessas despesas, nesse ano, foi inferior ao do ano de 1998.

Quanto ao valor real, verifica-se que a grande variação ocorrida foi no ano de 1998, o que representou um aumento de 33,48% em relação ao ano anterior. Por outro lado, o valor real pago por serviços terceirizados em 2001 foi praticamente o mesmo pago em 1996, mostrando a grande eficiência da administração da empresa, que assumiu, em 2001, a renegociação de todos os contratos e seus reajustes previstos, de forma que obteve grandes descontos. Os dados da Tabela 9 mostram de maneira mais clara a variação dos valores reais e nominais das despesas com terceiros.

Tabela 9: Despesas com Terceiros				
Valores em milhares de Reais				
Ano	Valor Nominal	Índice Base Móvel – Valor Nominal	Valor Real	Índice Base Móvel – Valor Real
1996	11.089	100,00	11.089	100,00
1997	11.736	105,83	11.153	100,58
1998	15.924	135,68	14.888	133,48
1999	15.435	96,92	13.246	88,97
2000	16.126	104,48	13.060	98,59
2001	14.685	91,06	11.046	84,58

Fonte: SNIS

⁹² A empresa utiliza pessoal terceirizado para desenvolver as seguintes atividades: recomposição de vias e passeios, remoção de lodos e resíduos, conservação, limpeza e jardinagem, segurança patrimonial, leitura e entrega de contas, cortes e religações, propaganda e publicidade, entrega de malotes, assessorias e consultorias diversas.

As despesas com produtos químicos apresentaram dois determinantes básicos para suas variações: primeiramente, os períodos em que houve desvalorização da moeda, o segundo determinante foi a piora nos mananciais de captação de água. Essas duas questões implicaram uma tendência ao aumento nesses gastos apesar da redução nos volumes de água produzidos.

Assim, por meio da tabela 10, verifica-se nos valores nominais desses gastos apenas uma redução ocorrida de 1998, a 1999, de 13,16%. Porém, essa diminuição de gastos foi inferior a todos os aumentos verificados nos outros anos do período analisado, com destaque para o aumento de 58,02% verificado no ano 2000.

Os valores reais do gasto com produtos químicos, apresentados na tabela 10, também aumentaram em quase todos os anos do período. Somente em 1999 houve uma queda real bastante expressiva, de 20,29%, contudo o valor real dos gastos em 2001 foi 82,42% maior que o valor gasto em 1996.

Tabela 10: Variação das Despesas com Produtos Químicos e Energia Elétrica								
Valores em milhares de Reais								
Ano	Gastos com Produtos Químicos				Gastos com Energia Elétrica			
	Valor Nominal (A)	Índice Base Móvel (A)	Valor Real (B)	Índice Base Móvel (B)	Valor Nominal (C)	Índice Base Móvel (C)	Valor Real (D)	Índice Base Móvel (D)
1996	3.077	100,00	3.077	100,00	4.546	100,00	4.546	100,00
1997	3.586	116,55	3.408	110,77	4.933	108,52	4.688	103,14
1998	4.060	113,21	3.796	111,37	5.322	107,88	4.976	106,13
1999	3.526	86,84	3.026	79,71	5.998	112,71	5.148	103,46
2000	5.571	158,02	4.512	149,12	6.953	115,91	5.631	109,38
2001	7.462	133,94	5.613	124,40	7.519	108,15	5.656	100,45

Fonte: SNIS

Os gastos da SANASA com energia elétrica que, também, se encontram na tabela 10, aumentaram durante todos os anos do período analisado. Isto ocorreu em virtude da política energética do país, que implicou aumentos nas tarifas, que foram maiores que a economia feita pela empresa com a redução do volume de água produzida. A partir do ano 2000, além dos aumentos nas tarifas, o início do funcionamento da Estação de Tratamento de Esgotos Samambaia (ETE – Samambaia) resultou em um aumento no consumo de energia pela SANASA.

Os demais itens das DEX são as “outras despesas” e as despesas fiscais e tributárias incidentes sobre as DEX. Quanto às “outras despesas”, o que se percebe é um grande aumento em seu valor real em 1997, da ordem de 41,14%, passando de R\$ 16.947.496,00, para R\$ 23.920.081,48 e, posteriormente, ocorrem reduções anuais consideráveis, de tal maneira que, em 2001, o valor real das outras despesas

encontrava-se em um patamar 11,60% menor que o de 1996, ou seja, chegou ao valor de R\$ 14.980.952,32, em 2001. No que se refere aos gastos fiscais e tributários incidentes sobre as DEX, o fato de esse item ter sido considerado apenas após o ano 2000 e ter mudado a metodologia de cálculo de 2000 para 2001, fez com que não se possa ter uma noção de tendência. Porém, o contador da SANASA, Marco Aurélio do Nascimento, explica que a utilização da metodologia adotada em 2001 implicava o valor de R\$ 8.902.038,83, para o ano 2000 e, portanto, um aumento dessas despesas no ano de 2001, passando para R\$ 10.542.393,01.

A análise do valor nominal do total das DEX, cujos valores fazem parte da tabela 11, apresenta uma tendência crescente. Essa tendência somente é rompida no ano 2000, por conta de uma diminuição de 7,62% nas despesas com pessoal próprio e de 19,70% nas outras despesas das DEX que, na realidade, funcionaram como um contraponto para os aumentos verificados nas despesas com pessoal terceirizado, energia elétrica e produtos químicos.

Por outro lado, o valor real total das DEX, que também se encontra na tabela 11, apresentou uma diminuição quando se comparam os dados de 1996 e 2001. Isso se deu porque, embora tenha havido um grande aumento em 1997, quando o valor real das DEX subiu 14,73%, em consequência de aumentos nominais verificados em todos os itens que compõem as DEX, nos demais anos, a tendência verificada foi no sentido da queda ou manutenção dos valores reais. Nos anos de 1999 e 2000, houve queda mais acentuada, respectivamente 7,85% e 7,68%, que compensaram o grande aumento ocorrido no ano de 1997. As quedas observadas em 1999 e 2000 ocorreram, muito em função da queda nas despesas com pessoal próprio.

Tabela 11: Variação no Total das Despesas de Exploração.				
Valores em milhares de Reais				
Ano	Valor Nominal	Índice Base Móvel – Valor Nominal	Valor Real	Índice Base Móvel – Valor Real
1996	90.350	100,00	90.350	100,00
1997	109.069	120,72	103.658	114,73
1998	111.131	101,89	103.903	100,24
1999	111.566	100,39	95.750	92,15
2000	109.142	97,83	88.392	92,32
2001	118.951	108,99	89.474	101,22

Fonte: SNIS

Após a análise das DEX, parte-se para a verificação da variação dos demais itens das DTS. Os “juros e encargos do serviço da dívida” e as “despesas com

amortização, depreciação e provisão para devedores duvidosos”⁹³, cujos dados sobre a sua variação nominal e real encontram-se na tabela 12.

Através da tabela 12, percebe-se que há sucessivos aumentos nas despesas com juros e encargos do serviço da dívida. Nos anos de 1999 e 2000, o aumento é justificado pelo fato de, em 1999, ter sido realizada a correção cambial da dívida que a SANASA possuía com o BIRD. Esse ajuste teve impacto sobre os anos de 1999 e 2000. Em 2001, o acordo para a rolagem das dívidas, já explicado anteriormente, causou uma redução nesses valores. Fora os fatores já explicados, o tratamento contábil dado aos descontos, decorrentes do parcelamento das dívidas que a Ponte Preta e o Hospital Mário Gatti possuíam com a SANASA, implicou aumento desse item em 2000, porém, em 2001, não houve parcelamentos tão grandes que gerassem deduções de vendas, fato que diminuiu o valor desse item.

Para o item “amortização, depreciação e provisão para devedores duvidosos”, o SNIS possui apenas os dados de 1998 a 2001, porém, é importante observar que o acordo com a EMDEC e uma série de outros acontecimentos levou a uma total inversão da tendência vigente.

A tabela 12 mostra que, durante os três primeiros anos da série, houve aumentos nesse item. Isso levou ao ponto que, em 2000, o valor real desses gastos tinha sido 60,14% maior que em 1998. Porém, em 2001, o valor real caiu de tal maneira que, em 2001, equivalia a 72,48% do valor verificado em 1998.

Marco Aurélio do Nascimento aponta três fatos importantes para essa queda tão drástica. Primeiro: o fim da depreciação dos equipamentos e instalações da Estação de Tratamento de Água 4 (ETA-4), que representou uma economia de R\$ 7.669.997,64 em 2001. Segundo: a queda, de R\$ 7.624.681,98 nas perdas de recebimentos de crédito, relativos a vencimentos superiores a seis meses. E por último, o valor de R\$ 3.835.708,41, que fazia parte da provisão para devedores duvidosos referentes à dívida da EMDEC, passou a não ser provisionado após o acordo.

⁹³ “Despesas com amortização, depreciação e provisão para devedores duvidosos”: O SNIS define essas informações da seguinte forma: “ Valor anual das despesas de depreciação do ativo imobilizado operacional e das despesas de amortização do ativo diferido. Inclui-se, também, a provisão para devedores duvidosos constituída anualmente para prever perdas no item contas a receber”

Tabela 12: Variação no Total das “Despesas com juros e encargos do serviço da dívida” e das “Despesas com amortização, depreciação e provisão para devedores duvidosos(PDD)”.								
Valores em milhares de Reais								
Ano	Desp Serviços da Dívida, Juros e Encargos				Desp Amortização, depreciação e PDD			
	Valor Nominal (A)	Índice Base Móvel (A)	Valor Real (B)	Índice Base Móvel (B)	Valor Nominal (C)	Índice Base Móvel (C)	Valor Real (D)	Índice Base Móvel (D)
1996	22.530	100,00	22.530	100,00	nd	nd	nd	nd
1997	*25.861	114,18	*24.578	109,09	nd	nd	nd	nd
1998	29.860	115,46	27.918	113,59	20.184	100,00	20.184	100,00
1999	34.666	116,10	29.751	106,57	24.293	120,36	22.300	110,49
2000	34.787	100,35	28.174	94,70	37.315	153,60	32.323	144,95
2001	27.007	77,63	20.314	72,10	18.184	48,73	14.630	45,26

Fonte: SNIS

*Valores fornecidos pela SANASA, uma vez que os dados repassados ao SNIS estavam errados.

Antes de analisar os valores totais das DTS, é necessário mostrar o aumento nas despesas fiscais e tributárias. Em 2000, esses gastos somavam R\$121.924,04 e, em 2001, esse valor passa para R\$ 1.675.710,00. Tal acréscimo deve-se ao aumento do lucro real da empresa, que serve de base para o cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Esse lucro passou de R\$ 843.611,12, em 2000, para R\$ 28.636.037,84, em 2001. As outras despesas da DTS, por outro lado, apresentaram uma redução enorme, por conta das mudanças metodológicas pelas quais passou o SNIS. Sendo assim, sua análise perde o sentido.

As despesas totais com os serviços (DTS), obtiveram aumentos constantes em seus valores nominais, desde 1998 até 2000, depois uma queda, em 2001. O crescimento deve-se à variação positiva de todos os seus itens constitutivos. Em 2001, há uma queda que reflete a redução dos gastos com os “serviços da dívida, juros e encargos” e “despesas com depreciação, amortização e provisão para devedores duvidosos”. Porém, a diminuição não foi maior em função do aumento observado nas despesas de exploração. As DTS caem, em 2001, como foi dito anteriormente, em função do acordo com a EMDEC e de outras questões relacionadas com o acordo efetuado com a PMC.

Quanto ao valor real das DTS, que constituem a tabela 13, percebe-se que o aumento observado no valor nominal é amenizado pela inflação e a queda, em 2001, torna-se mais aguda, fazendo com que o valor real da DTS, em 2001, alcançasse um patamar inferior ao de 1996.

Tabela 13: Variação nas “Despesas Totais com os serviços” e no “Total da Amortização da dívida”.								
Valores em Reais								
Ano	Despesas Totais com os serviços				Despesas Amortização da dívida			
	Valor Nominal (A)	Índice Base Móvel (A)	Valor Real (B)	Índice Base Móvel (B)	Valor Nominal (C)	Índice Base Móvel (C)	Valor Real (D)	Índice Base Móvel (D)
1996	136.776	100,00	136.776	100,00	nd	nd	nd	nd
1997	*157.750	115,33	*149.924	109,61	nd	nd	nd	nd
1998	161.175	102,17	150.693	100,51	13.521	100,00	13.521	100,00
1999	170.524	105,80	146.350	97,12	26.063	192,77	23.924	176,95
2000	183.649	107,70	148.735	101,63	32.609	125,12	28.247	118,07
2001	173.256	94,34	130.322	87,62	38.934	119,40	31.323	110,89

Fonte: SNIS

*Valores fornecidos pela SANASA, uma vez que os dados repassados ao SNIS estavam errados.

Por último, a tabela 13 mostra a variação das “despesas com a amortização do serviço da dívida”. Esses gastos, feitos pela SANASA, apresentaram aumentos sucessivos durante o período em que foram medidos pelo SNIS, ou seja, 1998 a 2001. Segundo Marco Aurélio do Nascimento, os aumentos verificados em 1999 e 2000, decorrem do lançamento e pagamento das debêntures pela empresa. Em 2001, o pagamento do total das despesas de curto prazo acarretou aumento desses gastos.

Com a análise das variações nas despesas da SANASA para o período de 1996 a 2001, percebem-se, duas concepções políticas; a primeira, que vai de 1996 a 2000, e baseia-se na tentativa de reduzir custos por meio de esforços que não interferem nas relações da empresa com o setor privado, ou seja, por meio da redução do quadro de funcionários e do programa de redução de perdas e pelo o lançamento de debêntures, para o pagamento das dívidas de curto prazo e para a redução dos gastos com juros.

A segunda acontece, a partir de 2001, com a mudança da administração, aliada a uma série de acontecimentos que tornaram possíveis os acordos de alongamento das dívidas de longo prazo e os acordos com a PMC e EMDEC, fez com que a empresa recuperasse sua capacidade de investimento e de endividamento. Além desses fatores, a nova administração tomou medidas que mudaram a relação da SANASA com o setor privado, como, por exemplo, a renegociação dos contratos terceirizados e a utilização de mão de obra própria para a realização de algumas obras que anteriormente eram feitas por pessoal terceirizado. Além disso, a continuidade de ações, como o programa de controle de perdas, fez com que a empresa passasse a obter lucros altos e de forma sustentável.

As perspectivas para a empresa apontam o caminho do acréscimo de suas despesas, de forma generalizada, isso decorre dos investimentos para aumentar o

tratamento de esgotos na cidade. Tais investimentos implicarão aumentos na DEX, uma vez que haverá necessidade de mais funcionários, gastos com energia, pessoal terceirizado e produtos químicos. Também tende ao aumento da DTS, pois, além do aumento da DEX, o início do processo de amortização e depreciação das obras implicará maiores despesas para a empresa. Por último, também a amortização dos empréstimos de financiamento necessários para a realização dos investimentos implicará maiores despesas para a SANASA nos próximos anos.

4.3 - O Acordo com o Ministério Público e a análise dos investimentos da SANASA.

A análise dos investimentos efetuados pela empresa será realizada enfatizando o tratamento de esgotos, que se tornou sua prioridade.

Primeiramente, será mostrado o acordo feito com o Ministério Público do Estado de São Paulo, que implicou a assunção de um compromisso formal para tratar todo o esgoto da cidade.

Depois, a análise focará os investimentos efetuados pela empresa entre 1996 e 2001, mostrando como eles são afetados pela restrição dos financiamentos com recursos do FGTS.

O plano de investimentos da empresa até 2004 também será analisado, mostrando que a reabertura do financiamento ao setor público de saneamento torna possível a ambiciosa meta de, até 2004, dar os passos decisivos para tratar 70% dos esgotos de Campinas.

4.3.1 – O Acordo com o Ministério Público.

A idéia de equacionar o problema do tratamento de esgotos da cidade de Campinas é anterior a 1996, porém o relatório da administração referente a esse ano traz como objetivo da empresa o tratamento de 100% dos esgotos da cidade no prazo de 20 anos.

No próprio ano de 1996, foram realizados diversos investimentos em coletores tronco, ou seja, tubulações intermediárias, que “desviam” o esgoto para um local único para que, neste ponto, seja dada uma destinação final, ou tratamento, ou despejo *in natura* em um corpo d’água. A construção de coletores tronco e interceptores de esgoto

é a primeira fase do processo para o tratamento de esgotos. A segunda fase é composta pela construção das Estações de Tratamento de Esgotos (ETE), em si.

Em 1997, além da construção de diversos interceptores, foram criados diversos programas para despoluir os córregos da cidade. Tais programas consistiam na implantação de coletores e de interceptores de esgotos. Também deveriam ser descobertos os locais onde eram efetuados despejos de esgoto clandestino.

Como, até aquele momento, muito pouco do esgoto da cidade era efetivamente tratado, em 1996, o Ministério Público entrou com uma ação contra a PMC e a SANASA. Havia, porém uma questão importante, ou seja, quando o sistema de esgotamento sanitário da cidade foi planejado não havia no horizonte a idéia da construção de ETEs, isso implicou a necessidade de construir uma imensa rede de coletores e interceptores em toda a cidade.

Tendo isso em vista, o Ministério Público, a PMC e a SANASA assinaram, em 1998, um Termo de Compromisso com o objetivo de estabelecer um cronograma de execução das obras das ETEs.

De acordo com o Termo de Compromisso, a PMC e a SANASA se comprometiam a aumentar, a cada sete anos, o tratamento de esgotos em uma proporção equivalente ao esgoto produzido por uma população de 400.000 habitantes, até que o município não mais despejasse esgotos *in natura* nos rios da cidade. O Termo de Compromisso, também estipulou as ETEs Anhumas e Piçarrão como obras obrigatórias.

A alegação de que a SANASA não estava cumprindo parte do compromisso efetuado com o Ministério Público foi a justificativa para que este entrasse com uma execução contra a PMC e a SANASA de modo que fossem cessados os despejos dos esgotos de Campinas no Rio Atibaia e no Ribeirão Quilombo.

Então, em 11 de novembro de 2003, novo acordo foi pactuado. Tal acordo vinculou os prazos para a conclusão das obras ao recebimento dos financiamentos contratados para esse fim com a Caixa Econômica Federal (CEF) e com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Os prazos estabelecidos no acordo entre o Ministério Público, a PMC e a SANASA foram os seguintes:

1 – ETE Anhumas:

Início das obras: 1º semestre de 2004.

Conclusão das obras: 1º Semestre de 2006

Custo Total das obras: R\$ 60.080.000,00

2 – ETE Souza - Joaquim Egídio:
Início das obras: 2º semestre de 2004.
Conclusão das obras: 2º Semestre de 2005
Custo Total das obras: R\$ 6.500.000,00

3 – ETE Barão Geraldo:
Início das obras: 2º semestre de 2004.
Conclusão das obras: 2º Semestre de 2006
Custo Total das obras: R\$ 10.000.000,00

4 – Tratamento do Lodo ETAs 3 e 4:
Início das obras: 1º semestre de 2003.
Conclusão das obras: 1º Semestre de 2004
Custo Total das obras: R\$ 4.475.000,00

5 – ETE Samambaia: Desinfecção do Sistema:
Obra concluída em: 1º semestre de 2001.
Início da Desinfecção do Sistema: 1º Semestre de 2004
Conclusão da Desinfecção do Sistema: 1º Semestre de 2005
Custo Total das obras: R\$ 1.000.000,00

6 – ETE San Martin:
Início das obras: 2º semestre de 2004.
Conclusão das obras: 2º Semestre de 2005
Custo Total das obras: R\$ 2.500.000,00

7 – ETE Santa Mônica:
Início das obras: 2º semestre de 2002.
Conclusão das obras: 1º Semestre de 2004
Custo Total das obras: R\$ 4.757.000,00

8 – ETE Boa Vista:
Início das obras: 2º semestre de 2004.
Conclusão das obras: 1º Semestre de 2006
Custo Total das obras: R\$ 10.000.000,00

No caso do descumprimento dos prazos acima, a empresa deveria pagar uma multa diária equivalente a 0,001% do valor das obras em atraso.

O acordo com o Ministério Público torna formal uma agenda política que vinha sendo reafirmada desde o início da administração 2001-2004 dando os passos decisivos para o tratamento de 70% dos esgotos de Campinas até o final de 2006.

4.3.2 – Análise geral dos valores investidos

A tabela 14, a seguir, mostra os valores investidos entre 1995 e 2001. Verifica-se, por meio dela, que os investimentos realizados pela empresa, a partir de 1997 até 1999, apresentam uma tendência a aumentar a cada ano. Durante o ano de 1996, houve um volume maior em investimentos porque a PMC repassou recursos à SANASA de R\$ 36.439.842,56, portanto, verifica-se que o valor investido pela empresa sem essa fonte “esporádica” de recursos foi de R\$ 24.564.573,84, ou seja, esteve um pouco abaixo do valor registrado em 1997. Fato que corrobora a idéia de evolução no valor investido.

Outro ponto importante que a tabela 14 mostra é a repartição dos investimentos nas aplicações em água e esgoto. Apesar de a tabela, feita com valores do SNIS, mostrar números que divergem com relação aos relatórios da administração da SANASA, publicados na imprensa, o que se percebe é uma redução nos valores investidos no sistema de abastecimento de água e o aumento dos valores investidos no sistema de esgotos, que engloba coleta e tratamento. Porém, a grande diferença no investimento em favor do sistema de esgoto pode ser vista, principalmente, nos anos de 1996, 1998 e 1999.

Com relação às fontes de investimentos, o SNIS traz poucos dados, porém uma comparação entre esses dados e as informações contidas nos relatórios da administração da SANASA demonstra que, até o ano de 1998, as fontes de financiamento à empresa estavam abertas e a maior parte dos recursos investidos eram provenientes de fontes extra-tarifárias de financiamento. O alto valor financiado em 1999 é explicado pela liberação de valores contratados com a CEF, vindos do FGTS, anteriores ao ano de 1998. A partir de então, com as drásticas restrições adotadas pelo Banco Central, as fontes de recursos extra-tarifárias se restringiram a fundos como o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO) e a valores contratados anteriormente junto à CEF, como, por exemplo, os valores gastos para o término da ETE – Samambaia, em 1999, que foram contratados em 1996⁹⁴. Esse fato reduziu as fontes de financiamento da empresa e, conseqüentemente, os investimentos realizados.

A mudança da principal fonte de financiamento da empresa é um fator que demonstra a capacidade de adaptação da empresa à ausência de fontes externas de financiamento. Os dados do SNIS e dos relatórios da administração da empresa demonstram que, até 1999, a principal fonte de financiamento da empresa eram os

⁹⁴ Relatório da Administração referente ao ano de 1999.

recursos captados junto à CEF, provenientes do FGTS. A restrição imposta pelo Governo Federal à contratação de financiamentos ao setor público, deixou a empresa sem sua maior fonte de recursos até o ano de 2003. O que ocorreu a partir de então foi uma mudança na orientação da empresa, que passou a investir com recursos próprios. No ano 2000, o valor investido teve uma retração, mas iniciou uma trajetória crescente em 2001, fato que pode ser verificado pela tabela 14 e, de acordo com os relatórios da administração da empresa, os investimentos com recursos próprios são responsáveis por esse aumento, financiando diversas obras essenciais para garantir a meta da empresa de tratar 70% dos esgotos da cidade.

Tabela 14: Valores investidos e sua divisão entre os sistemas de água e esgotos.			
Valores em milhares de Reais			
Ano	Valores Investidos	Água	Esgoto
1995	17.817	nd	nd
1996**	**61.004	11.509	**49.496
1997	25.254	7.153	6.836
1998	29.670	0,00	17.452
1999*	31.200	1.543	19.335
2000	9.809	1.309	4.662
2001	12.464	3.381	3.454

Fontes: SNIS

* Relatório da Administração referente ao ano de 1999.

** Relatório da Administração referente ao ano de 1996. Do valor total investido e do total investido em esgoto, deve-se considerar que R\$ 36.439.842,56 foram repassados pela PMC à SANASA para a construção de coletores tronco.

4.3.3 – O Plano de investimentos da SANASA e o tratamento de esgotos.

O plano de investimentos da SANASA até 2004 contempla as seguintes prioridades para o abastecimento de água: a construção de três subadutoras, dois reservatórios, um túnel para travessia de água sob a rodovia SP-73 e a construção de uma estação para tratar o lodo das Estações de Tratamento de Água (ETAs) 3 e 4. O total de recursos necessários para essas obras é de R\$ 9,84 milhões.

No que concerne ao afastamento de esgotos, (a construção de um sistema que leve os esgotos às ETEs) compõe a maior parte das obras previstas, com destaque para o sistema anhumas, que concentra gastos de R\$ 21 milhões. O total das obras previsto é de R\$ 32,21 milhões.

A maior parte dos recursos a serem investidos pela empresa seria gasta no tratamento de esgotos. A tabela 15, a seguir, mostra as principais obras, os valores dos investimentos necessários, o número de habitantes atendidos e o percentual do esgoto a ser tratado por cada ETE, em relação ao total produzido.

Tabela 15 – Investimentos a serem realizados pela SANASA no Tratamento de esgotos.			
Valores em milhares de Reais			
Obras	Total a Investir	População atendida**	% do Esgoto Tratado***
ETE – Anhumas	*60.080	248.885	27,00%
ETE – Piçarrão	**37.000	208.489	23,00%
ETE – Barão Geraldo	*10.000	23.203	5,00%
ETE–Souzas/Joaquim Egídio	*6.500	9.913	1,21%
ETE – Santa Mônica	*4.757	25.687	4,00%
ETE – San Martin	*2.500	***20.000	2,00%
ETE – Boa Vista	*10.000	***37.000	4,00%
Total	130.837	573.177	66,21%

Fontes: *Acordo com o Ministério Público – SP, **Site da SANASA na internet e *** Diário Oficial do Município de Campinas, edição 18 de dezembro de 2003.

Esses valores, que constam do acordo com o Ministério Público, mostram a grande quantidade de recursos extratarifários que a empresa necessita para alcançar a meta de tratar 70% dos esgotos do município.

O financiamento das obras da SANASA teve as seguintes fontes de recursos, de acordo com os relatórios da administração referentes a 2001 e 2002:

Em 2001, a empresa assinou dois contratos de financiamento para o recebimento de recursos a fundo perdido do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO), no valor total de R\$ 711 mil⁹⁵. Outro contrato assinado em 2001, foi com a Agência Nacional de Águas (ANA) e prevê, por meio do Programa Nacional de Despoluição de Bacias Hidrográficas (PRODES), recursos de R\$ 1,7 milhões, a fundo perdido, que serão liberados futuramente, na forma de pagamento pelo esgoto tratado, tais recursos servirão como compensação à empresa pela obra da ETE – Santa Mônica.

No ano de 2002, dois outros contratos com a ANA foram feitos para a compra pelo esgoto tratado das ETEs Souza/Joaquim Egídio e Piçarrão, no valor de R\$ 896.280,00 e R\$ 9.340.987,50, respectivamente.

Em 2003, com a posse do novo presidente, Luis Inácio Lula da Silva, ocorreu a liberação de parte dos recursos do FGTS para o saneamento⁹⁶. A SANASA recebeu recursos em dois momentos, primeiro no início de 2003, R\$ 40 milhões, equivalentes a 80% do valor para a construção da ETE – Anhumas. O valor restante será investido com recursos próprios da empresa como contrapartida ao empréstimo.

A segunda liberação foi em dezembro de 2003, de R\$ 80 milhões. Com esses recursos, a empresa pretende terminar, em 2004, a ETE – Piçarrão e a ETE – Santa Mônica, que elevarão o índice de tratamento de esgotos da cidade, ainda em 2004, para

⁹⁵ Relatório da administração da SANASA, referente ao ano de 2001.

⁹⁶ O total de recursos liberados no país foi de R\$ 1,7 Bilhões.

35,88% e iniciará todas as obras necessárias para tratar 70% dos esgotos produzidos pela cidade até o final do ano de 2006.

A recuperação da saúde financeira da empresa foi um fator primordial para a implantação do plano de investimentos da SANASA, primeiramente por proporcionar fontes tarifárias de recursos para investir nos sistemas de abastecimento de água e de afastamento de esgotos, itens, para os quais houve apenas uma pequena captação de recursos, como já foi visto anteriormente. Também foram gerados recursos internos para iniciar as obras de duas ETEs, uma vez que, o início das obras da ETE – Santa Mônica e da ETE – Piçarrão foi em 2002 e os recursos do Governo Federal somente foram liberados no final de 2003.

Por outro lado, a melhoria da capacidade de endividamento da empresa foi de fundamental importância para a liberação dos recursos pelo Governo Federal.

O reconhecimento da SANASA como uma empresa que, além de grande, possui uma administração pública de muitas qualidades, apareceu em 2002, quando a revista Valor 1000 a classificou como melhor empresa de saneamento do país, ao lado da CAESB, do Distrito Federal e, em 2003, quando foi indicada pela Organização das Nações Unidas (ONU), como uma das dez melhores empresas públicas de saneamento do mundo⁹⁷.

A análise de parte da história recente da SANASA demonstra a capacidade do setor público de saneamento em se adaptar aos momentos de crise, saindo de um período em que houve grandes prejuízos para a possibilidade de atingir uma meta histórica de tratar 70% dos esgotos do município de Campinas, até o final de 2006.

O estudo realizado sobre a SANASA mostra como a empresa foi capaz de se adaptar, investindo com recursos próprios, em um período em que não houve contratações de financiamentos com recursos do FGTS.

Tal adaptação foi um trabalho possível somente pela ação de diversas administrações da empresa no sentido de executar uma política tarifária compatível com um alto nível de investimentos e, também, uma política de redução de custos, que teve como principal instrumento o programa de controle de perdas.

Além disso, cabe enfatizar dois momentos cruciais. O primeiro refere-se ao acordo da empresa com a PMC e a EMDEC, sem o qual, a melhoria da situação da empresa seria muito difícil. O outro foi o período após 2001, que representou uma nova maneira de conduzir as relações da SANASA com o setor privado. A renegociação dos contratos implicou uma queda considerável no custo de bens e serviços fornecidos por terceiros.

⁹⁷ Diário Oficial do Município de Campinas, edição de 01 de dezembro de 2003.

No período após 2001, a reestruturação tarifária implicou o aumento diferenciado por faixas de consumo e isso teve como consequência o incentivo à economia de água e a redução dos subsídios ao consumo residencial das classes com consumo mais elevado.

A reestruturação da empresa tornou possível a realização de uma série de investimentos com recursos próprios da SANASA e facilitou a negociação com o Governo Federal para a liberação de R\$ 120 milhões, em 2003, para a construção de parte das ETEs de Campinas, fator fundamental para tratar 70% dos esgotos da cidade.

CAPÍTULO 5:

A CONCESSÃO DO SERVIÇO DE ÁGUA E ESGOTO DE LIMEIRA AO SETOR PRIVADO

A análise do caso de concessão total do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Limeira (SAAE – Limeira) é importante para o presente estudo por tratar-se de uma experiência que é considerada por muitos como um exemplo da atuação do setor privado na esfera do saneamento.

Para proceder ao estudo, serão verificados algumas questões e fatos da história do SAAE – Limeira, que ajudarão a elucidar as razões que levaram à sua concessão e à forma como esta foi feita.

Outro ponto importante é analisar o contrato de concessão de forma genérica e apontar suas conseqüências para a empresa e para a população de Limeira e, em seus aspectos mais específicos, tais como a política tarifária e o cronograma de investimentos, que serão vistos de forma separada e comparados com o que foi realmente desenvolvido pela empresa.

Também será estudada a evolução das receitas e despesas da empresa, de forma a mostrar os ajustes efetuados no decorrer dos anos e seus efeitos sobre os investimentos.

Um aspecto que não pode ser esquecido e que será analisado diz respeito às irregularidades verificadas no processo de concessão e suas influências e implicações sobre o comportamento da empresa e a situação do saneamento local.

5.1 – Alguns fatos e questões a respeito da história do SAAE – Limeira.

O Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Limeira (SAAE - Limeira) foi criado no dia 27 de Maio de 1967⁹⁸, pelo engenheiro Pedro Moraes Siqueira, na gestão do prefeito Paulo D'Andrea, como forma de resolver os problemas que, desde 1964, atingiam o abastecimento de água para a população limeirense e configuravam um estado de calamidade ao município.

Na época, o serviço era prestado pelo próprio município e contava com o apoio técnico do Departamento de Obras Sanitárias de São Paulo (DOS – SP), mas a água distribuída à população era escassa e de má qualidade. Esse fato envolvia o risco de uma epidemia causada por doenças de origem hídrica.

⁹⁸ Siqueira, Lilian Senra (2003:01)

Segundo Lílian Senra Siqueira (2003:04), a estrutura montada pelo DOS – SP na cidade, contava com a água de duas represas: “cascalho” e “graminha” além disso, uma adutora trazia água de uma nascente do “Morro Azul” e outra, de pequeno porte, do Ribeirão Pinhal. Também fontes particulares retiravam água de nascentes e poços artesianos.

O estado de calamidade se apresentou quando em que uma grande estiagem atingiu a cidade e secou as duas barragens e a nascente do “Morro Azul”, ou seja, o sistema perdera suas principais fontes de abastecimento, ficando apenas com a pequena adutora do Ribeirão Pinhal e a água dos poços artesianos e das nascentes particulares, que foram abertos a população.

Diante desse estado de coisas, o prefeito decretou estado de calamidade pública na cidade e iniciou a captação de recursos para realizar as obras necessárias. De acordo com Lílian Senra Siqueira (2003:04), com muito custo o Governo Estadual liberou uma verba que havia sido prometida para a cidade. Depois, o Governo Federal também enviou recursos e, por último, houve a participação da “Aliança americana para o progresso” lançada pelo presidente norte-americano, John Kennedy, para a América Latina.

Para resolver o problema, dois projetos foram iniciados. O primeiro para garantir o acesso à água, em curto prazo, e que consistia no direcionamento da adutora do “Morro Azul” para que ela pudesse trazer um volume maior de água do Ribeirão Pinhal.

O segundo projeto tinha a finalidade de garantir uma fonte de captação duradoura e a construção de uma estação de tratamento de água (ETA), que pudesse se sustentar, mesmo com o grande crescimento da cidade. Nesse projeto foi importante a assistência técnica dada, tanto pela Aliança Americana, quanto pelo Departamento de Água e Esgoto de Campinas.

Nos laboratórios da ETA de Campinas, foram feitos os exames de amostras de água de diversos mananciais. De acordo com Siqueira, L.S., o resultado apontou as águas do Rio Jaguari como uma das menos poluídas do estado, por outro lado, a localização da captação, na confluência do Rio Pinhal, possibilitou que pudessem ser aproveitadas, também, as águas desse rio para abastecer a cidade. Porém, das alternativas existentes, essa era a mais cara e complexa, pois o local distava 16 km do núcleo urbano e apresentava um desnível de 170 m a ser transposto.

O período de obras, que culminou com a inauguração do SAAE – Limeira, foi repleto de dificuldades, ora pelo atraso na entrega de peças encomendadas, ora por

problemas advindos de limitações externas, como a intermitência no fornecimento de energia. Segundo a autora:

“Naquele tempo o fornecimento de energia elétrica em Limeira era precário, havia cortes freqüentes. A água do Jaguari tinha um grande desnível a vencer. Com a interrupção de energia, a água retornava aos canos a grandes velocidades e pressão, ocasionando rompimentos freqüentes, principalmente no recalque intermediário São Lucas”. Siqueira, Lílian Senra (2003:12)

Com o passar do tempo, os problemas foram resolvidos e a cidade pôde receber água de maneira regular. Nessa época, o SAAE – Limeira realizava investimentos anuais equivalentes a 30% de sua receita.

Em 1989, com o objetivo de captar recursos para a construção de uma ETE na cidade, foi feito um convênio entre a PML e 91 indústrias da cidade. O acordo previa que as indústrias financiariam 50% das obras da ETE – Tatu e a PML os recursos restantes. Após o término da obra, as indústrias seriam pagas com recursos das tarifas.

A resolução do problema da distribuição de água acima descrito ficou associada à figura do prefeito da época, Paulo D’Andrea. As entrevistas realizadas na cidade mostram que o processo político da cidade implicou o revezamento entre dois grupos políticos, o primeiro ligado a Paulo D’Andrea e o segundo a Jurandir Paixão de Campos Freire. O uso político do SAAE – Limeira, como elemento da disputa municipal implicava um sucateamento nos períodos em que o segundo grupo ocupava o poder e na melhoria quando o poder estava nas mãos do primeiro grupo.

Tal processo político foi um dos aspectos que levaram à concessão do SAAE – Limeira ao setor privado. Porém, existem diversas denúncias contra o Ex-Prefeito, Jurandir Paixão de Campos Freire, contra sua esposa, Dorothea Antonietta Pompeo Freire e a Ex-presidente da Câmara Municipal de Limeira, Elza Sophia Tank Moya, por enriquecimento ilícito proveniente desse ato; nesse sentido, uma ação foi movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo. A forma como o prefeito Jurandir Paixão conduziu o processo de concessão será mostrada nos próximos dois itens.

5.2 – Tramitação e aprovação da autorização para que o executivo realizasse a concessão dos Serviços de Saneamento Básico de Limeira-SP.

Por meio da análise do processo de aprovação da concessão do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Limeira-SP, pode-se perceber que este foi marcado pela ausência de qualquer forma de discussão e foi conduzido, na câmara de vereadores do município, com tamanha rapidez que findou por alijar qualquer forma de participação popular.

Por conta das irregularidades ocorridas na aprovação da lei de autorização e diversas outras, durante as demais etapas da concessão do SAAE – Limeira, foi proposta pelo vereador petista Luiz Carlos Pierri, a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), para investigar o caso. O término da CPI foi no dia 20 de novembro de 1995 e o seu relatório final aponta diversas questões que serão tratadas nesse trabalho. Outro fator resultante da realização da investigação foi a reunião, na Câmara Municipal de Limeira, de vários documentos sobre a concessão, fato que democratizou o acesso às informações a respeito da concessão do saneamento básico da cidade.

A primeira fase do processo compreendeu a aprovação, pela câmara, do projeto de Lei nº 17/94, que autorizava o poder executivo de Limeira a realizar a concessão dos serviços de saneamento básico e da Lei Complementar nº 128 de 03/05/1994, que regulamentava a concessão.

No dia 29 de Abril de 1994 iniciou-se o processo de tramitação na Câmara Municipal de Limeira, do projeto de Lei nº 17/94, que tinha, entre outras, as seguintes justificativas: “Que o sistema de abastecimento de água e esgoto, e coleta e destino final de esgotos de Limeira-SP seria extremamente precário, não propiciando condições de operacionalidade além do que, sem efetivos investimentos no setor, sem dúvida, o sistema de abastecimento de água estará comprometido, no verão de 1994”.(Relatório Final da CPI, 01:1995)

Posteriormente, verificou-se que tal justificativa não era verídica, uma vez que o relatório da CPI apontava que, em 21 de Outubro de 1994, o jornal Gazeta de Limeira noticiou que o SAAE – Limeira estava realizando as obras necessárias para evitar a falta de água prevista para dezembro de 1994.

Por conta dessa justificativa, o prefeito da cidade, na época, Sr. Jurandir da Paixão de Campos Freire, pediu que a matéria tramitasse em regime de urgência. Tal regime exigiria um período máximo de 45 dias para a discussão, que teria de passar pelas comissões de Justiça e de Serviços e Obras. Um fato contundente, que aponta não ter havido necessidade para o pedido de urgência feito pelo prefeito, é que o contrato de concessão, foi assinado apenas em 02 de Junho de 1995, ou seja, mais de

um ano após a votação, e seis meses depois do período, para o qual a prefeitura previra o caos no sistema.

Apesar disso, no dia 29 de Abril de 1994, sexta-feira, foi convocada uma sessão extraordinária para a discussão do projeto. De acordo com a ata da sessão, o vereador Marco Antonio Cover apresentou um requerimento para que o projeto de Lei nº 17/94 tramitasse no regime de urgência especial, previsto no regimento interno da Câmara de vereadores de Limeira. Este foi aprovado. Em seguida, o mesmo vereador, fez outro requerimento para que as emendas ao projeto fossem apresentadas em um prazo de 15 minutos, que também foi aprovado.

Mesmo com a restrição de tempo, foram apresentadas 30 emendas ao projeto, sendo que as apresentadas depois do prazo foram desconsideradas. A votação das emendas ocorreu nos dias 29 e 30 de abril e no dia 01 de maio, respectivamente, sexta-feira, sábado e domingo (feriado). Das emendas apresentadas, apenas a primeira foi aprovada.⁹⁹

A votação do projeto se deu no dia 01 de Maio de 1994, com a aprovação por 14 votos a 6.¹⁰⁰

Porém, na pressa com que ocorreu a tramitação, diversas falhas foram cometidas e essas findaram por transgredir, na maioria dos atos, durante aqueles três dias, o regimento interno da Câmara de Vereadores de Limeira.

Aqui vale fazer alguns esclarecimentos a respeito da legislação da câmara de Limeira, no que se refere à utilização do regime de urgência especial para a tramitação de projetos.

Primeiro, de acordo com o Ministério Público do Estado de São Paulo, o regimento interno somente prevê o regime de tramitação em urgência especial, "A fim de evitar grave prejuízo ou perda de sua oportunidade". Ambas situações não se configuraram no caso da concessão dos serviços de saneamento básico de Limeira, pois o edital da concorrência foi expedido apenas em 10 de outubro de 1994, ou seja, a oportunidade de realizar a concorrência não seria afetada. Por outro lado uma eventual demora de 45 dias na aprovação do projeto não implicaria em grave prejuízo.

Outro ponto irregular é que o regimento interno aponta a necessidade de o requerimento do regime de urgência especial ser feito por escrito e com a devida fundamentação. Além disso, a sua apresentação deve ser feita por, no mínimo, um terço dos vereadores, ou pela mesa da câmara, em proposição de sua autoria.

⁹⁹ Atas das sessões da Câmara Municipal de Limeira referentes aos dias 29 e 30 de abril e 01 de maio de 1994.

¹⁰⁰ Ata da sessão da Câmara Municipal de Limeira referente ao dia 01 de maio de 1994.

No caso analisado, nenhuma dessas regras foi obedecida, uma vez que o requerimento não foi feito por escrito e partiu de um único vereador.

A própria votação do projeto apresentou divergências com o regimento interno, pois, em uma certidão da Câmara de Vereadores de Limeira, emitida em 23 de Maio de 1997, o presidente da mesma afirma que:

“Certifico, ainda, que o projeto de lei não foi enviado ao relator especial para a elaboração da redação final como de mister, e que, esta, também não foi votada, sendo efetuado, entretanto, ato contínuo, o autógrafo respectivo que foi enviada ao Exmo Sr. Prefeito Municipal, o qual, por sua vez, o publicou dando início à vigência da lei”.

O relatório final da CPI afirma que, segundo o regimento interno da câmara, a emenda aprovada deveria ter sido enviada ao relator especial, que redigiria a versão final do projeto. Tal versão seria lida e discutida em plenário e depois a sua versão final seria votada novamente. Isso não ocorreu.

Dessa forma, a tramitação do projeto se deu de forma rapidíssima, fato que impediu a sua discussão nas devidas comissões e o debate com a população. Além disso, sua aprovação desobedeceu a diversos itens do regimento interno da Câmara de vereadores de Limeira.

5.3 – A Concorrência Pública

O processo de concorrência pública é outro ponto que se deve analisar, pois apresentou, em diversos momentos, questões não resolvidas e, que findaram por provocar problemas no contrato de concessão.

De acordo com o Ministério Público de São Paulo (MPSP), o edital da concorrência não estipulou a relação de bens que deveria ser devolvida ao município ao fim da concessão. Esse fator é de importância preponderante, pois, teve influencia direta nos investimentos a serem realizados pela empresa, uma vez que houve, logo no início da concessão, diversas divergências a respeito de quais obras o município havia realizado e quais a empresa teria feito. Segundo o próprio MPSP:

“Nem é por outra razão que nas diversas cláusulas e seus parágrafos do contrato, a empresa Companhia Brasileira de Projetos e Obras (CBPO), líder do consórcio vencedor, tantas vezes e por tão diversas formas

se comprometeu com aquela obrigação, embora, ela própria não conhecesse todo o rol de bens que estava a receber. Aliás, nem mesmo o próprio poder concedente sabia com exatidão que bens estava a entregar.”

Este problema persistiu, inclusive na própria assinatura do contrato, pois este estabelecia um prazo de 60 dias para a avaliação dos bens reversíveis. Portanto, o contrato, a bem da verdade, não estipulava os bens reversíveis e não se sabia quais os bens que se estava a entregar à concessionária.

De acordo com o Ministério Público, além de desobedecer à Lei Federal nº 8.987, o processo também feriu a lei municipal em seu artigo nº VII, “a”, que trata da concessão de direito real de uso de bens públicos. Por esta lei, tal concessão, apenas poderia ser feita após a aprovação de uma lei complementar específica que poderia vir no corpo da lei complementar nº 128; porém, isso não foi feito, de forma alguma.

Além da não observância dos aspectos descritos acima, outras questões importantes feriram o processo de concorrência, de maneira a deslegitimá-lo, e estes devem ser levantados e discutidos.

Primeiramente, o relatório final da CPI aponta que já se sabia, antes mesmo da concorrência, que a empresa CBPO seria a vencedora. Segundo o mesmo relatório, o jornal de Limeira publicou as seguintes manchetes: “Concessão do SAAE: Vereador sugere que CBPO ganha concorrência” e “ SAAE: Minetto reafirma que CBPO vence concorrência”.

Tais manchetes e reportagens lançam suspeita sobre o processo, uma vez que o Jornal de Limeira anunciou o resultado antes do final do processo.

A licitação para a escolha da empresa concessionária começou com a publicação do edital referente à concorrência nº05/94. Este foi anulado pelo decreto nº 255, do prefeito municipal, em 10 de outubro de 1994, após a empreiteira Buzolin Construtora, entrar com um mandado de segurança aceito pelo juiz Carlos Vieira Von Adamek.

No mesmo dia em que a concorrência nº 05/94 foi anulada, foi aberta a concorrência pública nº 07/94, com a publicação do edital nº 68/94. Este continha as seguintes irregularidades:

- O edital nada dizia sobre o direito real de uso dos bens do SAAE – Limeira. Há somente uma citação à Lei complementar nº 128/94 que, também, nada diz a esse respeito.

- O edital não faz menção aos bens envolvidos no processo e aos seus valores respectivos.

Mesmo contendo as irregularidades acima, o processo de concorrência continuou e chegou ao seu final com a confirmação dessas irregularidades, por meio do contrato de concessão.

5.4 – O Contrato de Concessão

A análise do contrato de concessão será feita, considerando suas questões mais específicas, que dizem respeito às obrigações a que se comprometem as partes envolvidas. Os pontos que dizem respeito às tarifas e sua forma de reajuste e ao cronograma de investimentos serão tratados mais adiante, juntamente com a verificação da forma como essas questões foram tratadas com o correr do tempo da concessão.

O contrato de concessão foi firmado no dia 02 de junho de 1995 pela Prefeitura do Município de Limeira (PML) e o consórcio vencedor, formado pelas empresas: Companhia Brasileira de Projetos e Obras (CBPO) e Lyonnaise des Eaux (LDE).

Dentre as obrigações que o consórcio vencedor assumiu para com a PML serão enfatizadas e tratadas abaixo, as que são mais relevantes ao presente estudo.

Primeiramente, a concessão não foi onerosa para a concessionária, que apenas apresentou uma garantia de R\$ 6 milhões e se comprometeu a manter um seguro no valor dos bens do SAAE – Limeira até o final da concessão.

Outro ponto que deve ser destacado refere-se ao fato de o planejamento, implantação, ampliação, operação, manutenção, administração, exploração e gestão dos serviços de saneamento básico, são responsabilidades da concessionária. Assim, a PML perde o controle sobre um instrumento relevante para o planejamento urbano.

A empresa deve realizar os investimentos a que se compromete no contrato de concessão, bem como é a responsável pela captação dos recursos financeiros necessários. Porém, a Cláusula oitava, item q, pode gerar alguma dúvida quanto ao alcance dessa responsabilidade assumida pela concessionária. O contrato diz o seguinte:

“Constituem obrigações do PODER CONCEDENTE:

q) auxiliar o CONCESSIONÁRIO na obtenção do financiamento de que cuida a cláusula sétima, letra “b” deste instrumento, de modo a envidar seus melhores esforços para tanto;” (Contrato de Concessão, fls11)

A concessionária também é responsável pela preservação ambiental e do ecossistema, por meio dos serviços que presta à população. Esse ponto é importante na medida em que trata, de forma indireta, do lançamento de esgotos *in natura* nos rios e córregos da região.

Um ponto que consta no contrato, mas que é objeto de Lei Federal, trata da publicação das demonstrações financeiras pela empresa concessionária. Essa exigência não foi cumprida, pois, segundo a Associação de Defesa e Proteção dos Direitos do Cidadão (DEFENDE), apenas os balanços referentes aos anos de 1997 e 2002 foram devidamente divulgados.

Por último, a concessionária não assume nenhuma dívida, ou qualquer tipo de obrigação firmada pelo SAAE – Limeira antes da assinatura do contrato. Desta maneira, a empresa recebe a concessão sem dívidas ou débitos anteriores.

Posto isto, verifica-se como o contrato foi benéfico ao consórcio vencedor, principalmente por livra-lo das dívidas anteriores. Como poderá ser visto mais adiante, mesmo com os benefícios conseguidos, diversas das obrigações contratuais não foram cumpridas.

Passa-se então, para a análise das obrigações da PML para com a concessionária.

Coube à PML aprovar ou não a revisão das tarifas pelos serviços prestados. Esse item teve grande relevância durante vários anos da concessão até o aditamento acordado entre as partes em 2001 e se mostrou válido dentro do período que se estende de 1995 a 2000.

A PML, também, assumiu a responsabilidade pelas desapropriações necessárias à execução das obras e serviços de saneamento da cidade, no que vai das questões burocráticas até o pagamento das indenizações.

Mais uma vez a concessionária fica beneficiada pelo contrato de concessão, no momento em que a PML assumiu a responsabilidade pelas indenizações das desapropriações para a realização das obras e serviços de saneamento na cidade.

A questão mais polêmica da concessão é a responsabilidade que cabe às duas partes de realizar no prazo de 60 dias depois da assinatura do contrato a lista e a avaliação dos bens reversíveis, que são objeto do contrato. A relação não foi apresentada até o final da CPI.

Outra questão que faz parte do contrato e que possui o efeito de, praticamente, eliminar os riscos da concessão encontra-se nos parágrafos quarto e sexto da cláusula 14, que trata da extinção da concessão. Os parágrafos quarto e sexto dizem o seguinte:

“PARÁGRAFO QUARTO

A reversão no advento do termo contratual far-se-á sem indenização, salvo quando ocorrer a hipótese de existência de investimento não amortizado, que tenha sido realizado com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido, quando o PODER CONCEDENTE deverá restituir ao CONCESSIONÁRIO o valor referente ao investimento não amortizado até o prazo da extinção da concessão.”
(Contrato de Concessão, fls18)

“ PARÁGRAFO SEXTO

O PODER CONCEDENTE indenizará o CONCESSIONÁRIO pelos investimentos realizados ao longo do período de concessão, e não amortizados até o término ou rescisão deste contrato, sendo esta indenização calculada com base no valor atualizado dos investimentos, deduzidas as amortizações praticadas durante o período de vigência da concessão, além de outras indenizações cabíveis nos termos do artigo 79, §2º da Lei Federal nº 8.666/93.” *(Contrato de Concessão, fls 18)*

Assim, o concessionário quase não possui riscos na concessão, pois, a PML deverá pagar por todo e qualquer investimento que não tenha sido amortizado até o final da concessão.

Mais um ponto importante trata da possibilidade de encampação ou retomada dos serviços pelo poder concedente. Neste caso, a PML assumiria todas as obrigações e dívidas da concessionária. Isso se torna mais importante na medida em que se verifica a estratégia da empresa concessionária em operar com um alto grau de endividamento.

Por último, o contrato prevê que a empresa recém-criada, Águas de Limeira S.A. deverá assumir todos os direitos e obrigações contratuais, cabendo à CBPO e à Lyonnaise des Eaux, a responsabilidade solidária e a obrigação de manter “em conjunto, ou isoladamente” (Contrato de Concessão, Cláusula 23, § 2º, fls28) a maioria do capital votante da empresa.

Segundo o relatório final da CPI, esse item do contrato de concessão caracteriza a subcontratação, na medida em que as empresas que participaram, e venceram a licitação, ou seja, CBPO e Lyonnaise des Eaux, passam a uma terceira empresa, Águas de Limeira, todas as responsabilidades contratuais.

Mesmo o comprometimento das empresas vencedoras com a empresa, recém-criada, Águas de Limeira, é algo que gera dúvidas, pois, embora no contrato as

duas empresas se obriguem a dar todo o suporte técnico e econômico necessários à concessão, no momento da assinatura do contrato, o capital social da empresa, classificado no relatório final da CPI como mínimo, ainda não havia sido integralizado.¹⁰¹

Ao analisar o contrato verifica-se que ao início da concessão, as empresas vencedoras possuem enormes benefícios para operar os sistemas de saneamento de Limeira, uma vez que este não possui dívidas, e aquelas receberam diversas formas de “proteção contratuais”, que implicam em um mínimo risco.

5.5 - Análise do Período da concessão.

Quatro pontos, referentes ao período de concessão do SAAE – Limeira, devem ser analisados, e são importantes para entender as ações efetuadas pelo setor privado na administração do saneamento básico da cidade. As questões principais são: as medidas do SAAE – Limeira nos momentos anteriores à privatização, o movimento das receitas da empresa, o movimento dos gastos da concessionária e, no final, a análise do comportamento dos investimentos e quais foram os seus resultados no sentido do cumprimento das cláusulas acordadas.

Para realizar essa análise serão utilizados dados do SNIS, que contém informações referentes ao período de 1996 a 2001, informações da bolsa de informações sobre tarifas de Água e Esgoto, divulgada pela Associação dos Serviços Municipais de Saneamento Básico (ASSEMAE); documentos da concessão, tais como os aditamentos contratuais, conseguidos junto à Câmara Municipal de Limeira e as ações que a DEFENDE possui contra a empresa Águas de Limeira, referentes aos reajustes tarifários efetuados e, além disso, informações publicadas nos jornais da cidade.

5.5.1- Ações do SAAE – Limeira antes da concessão.

Primeiramente, deve-se identificar quais das ações do SAAE – Limeira, no período imediatamente anterior à concessão implicaram benefícios para a concessionária privada, e possibilitaram a obtenção da performance verificada durante o período da concessão que será analisado no presente trabalho, ou seja, de 1996 até 2001.

As principais ações praticadas pela PML e que implicaram benefícios à empresa concessionária, Águas de Limeira (ADL), foram a realização de parte do

¹⁰¹ Relatório final da CPI

investimento necessário à ampliação do sistema de produção de água da cidade e o reajuste no valor real das tarifas de água efetuado em 1994.

As obras para a expansão do sistema de captação da cidade foram o principal argumento apontado para que o serviço de saneamento fosse prestado pelo setor privado. O prefeito Jurandir Paixão de Campos Freire dizia que o SAAE – Limeira não tinha recursos para investir na obra.

Apesar disso, no próprio ano de 1994, as obras do sistema de captação foram iniciadas com recursos da CEF. Segundo o presidente da ADL na época, José Pereira Wilken Bicudo, a empresa se responsabilizaria por 60% dos pagamentos, ou seja, R\$ 6 milhões, e a PML continuaria responsável por 40% dos pagamentos à CEF.¹⁰²

Parte dessas obras constam do contrato de concessão como “em andamento pelo SAAE”¹⁰³, ou seja, obras que deveriam ser feitas pela concessionária, mas que a PML realizou antecipadamente, beneficiando, assim, a empresa.

Mas, o grande benefício recebido pela empresa foi o aumento das tarifas, realizado em 1994, em período anterior à concessão. Tal aumento foi dado na esteira da mudança de moeda, do Cruzeiro Real para o Real.

Na criação da Unidade Real de Valor (URV), foi facultativa a conversão das tarifas de água, porém, os serviços e empresas que não convertessem seus preços, estariam sujeitos aos critérios de reajuste do Ministério da Fazenda.

No caso do SAAE – Limeira, optou-se por não utilizar a URV, porém, durante a vigência do indexador, foram realizados diversos aumentos que acumularam uma variação muito superior à da URV.

Quando houve a passagem para o Real, os preços que não estivessem em URV, teriam que ser convertidos pela média dos últimos quatro meses. O SAAE – Limeira, porém, converteu suas tarifas para o Real pelo valor de junho de 1994, em Cruzeiros Reais, e não pela média.

Este subterfúgio implicou um aumento real das tarifas que acumulou 51% para a categoria residencial, 60% para a categoria industrial e 61% para a categoria comercial. Para a categoria residencial, o prefeito aplicou um desconto de 25% por meio do ato nº 641/94 de 20 de julho de 1994. Esse desconto foi retirado logo que a ADL assumiu os serviços.

Para que se possa ter uma idéia da magnitude do aumento realizado, a Tabela 1, a seguir, faz uma comparação entre as tarifas praticadas em Limeira com as

¹⁰² Jornal de Limeira, edição de 12 de setembro de 1995.

¹⁰³ Contrato de Concessão, Anexo II, Cronograma de investimentos.

de outras cidades, além das tarifas da SABESP, mostrando como o aumento fez com que a tarifa de Limeira passasse a estar entre as mais caras da relação.

Tabela 1: Comparação dos valores das tarifas de Limeira e de outros serviços de Água e Esgoto de São Paulo.				
(Valor da tarifa para um consumo de 10m³)				
Município	1994		1995	
	Tarifa	Tarifa/tarifa Limeira	Tarifa	Tarifa/tarifa Limeira
Americana	1.098,87	91,04	2,87	65,23
Araras	nd	nd	2,77	62,95
Campinas	1.813,20	* 150,22	4,40	** 100,00
Capivari	1.400,00	* 115,99	3,02	68,63
Indaiatuba	920,00	76,22	3,00	68,18
Itú	769,00	63,71	3,05	69,32
Leme	1.440,00	* 119,30	4,14	94,09
Limeira	1.207,00	100,00	4,40	100,00
Mogi Guaçu	1.060,00	87,82	3,29	74,77
Piracicaba	691,00	57,25	2,11	47,95
Porto Feliz	907,00	75,14	2,90	65,91
Porto Ferreira	840,00	69,59	3,26	74,09
Rio Claro	nd	nd	3,90	88,64
SABESP - Capital	3.920,42	* 324,81	6,18	** 140,45
SABESP – Interior	2.537,12	* 210,20	4,91	** 111,59
Salto	nd	nd	1,54	35,00
Sta Bárbara D'Oeste	nd	nd	3,70	84,09
Sorocaba	nd	nd	2,20	50,00
Sumaré	1.877,80	* 155,58	5,88	** 133,63
Valinhos	835,20	69,19	2,70	61,36

Fonte: Associação dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE)

* Tarifas maiores que a de Limeira em 1994.

** Tarifas maiores, ou igual à de Limeira em 1995.

É interessante observar que, em 1994, o valor da tarifa de Limeira se encontrava mais próximo dos valores mais baratos praticados pelos municípios relacionados. Em 1995, essa posição muda e a tarifa limeirense aproxima-se das mais caras, igualando-se à tarifa de Campinas e sendo apenas 11% menor que a cobrada pela SABESP para o interior do estado. A questão fica mais clara quando se compara a diferença entre as tarifas de Limeira com os demais municípios em 1994 e 1995. Verifica-se, então, que apenas as tarifas dos municípios de Itu e de Porto Ferreira subiram mais que as de Limeira.

5.5.2 - A Política tarifária e suas modificações.

O contrato de concessão reitera os aumentos dados às tarifas de água no ano de 1994 pelo SAAE – Limeira, sem o desconto estabelecido pelo prefeito. Isso significa

que o valor real das tarifas com as quais a concessionária iria operar, a partir de 1995, seria muito superior aos valores que o serviço público havia trabalhado até então.

A nova estrutura tarifária montada no contrato de concessão criou a tarifa referencial de água (TRA) e a tarifa referencial de esgotos (TRE), ambas foram definidas com o valor de 0,55 R\$/m³ e são a base para os reajustes das tarifas pela empresa. As duas tarifas são multiplicadas pelo volume de água consumido e de esgotos coletado e pelo valor do coeficiente estabelecido, que serve para diferenciar os valores pagos por faixa de consumo, de acordo com o que segue na tabela 2. No caso da cobrança por serviços, que compõem a receita indireta da empresa, os valores da TRA e TRE multiplicam o valor unitário de cada serviço, conforme o estipulado na tabela 3.

Também é estabelecido que as revisões de valores e reajustes de tarifas deveriam ser realizados anualmente, aumentando a TRA e a TRE. Para a atualização dos valores, deveria ser utilizado o índice que serve de base para atualizar a Unidade Fiscal do Município de Limeira (UFML), ou outro índice que venha a substituí-la.

Tabela 2: Estrutura Tarifária definida no Contrato de Concessão.			
Categorias de Uso	Classes de Consumo Faixa (m ³ /mês)	Tarifas	
		Água (R\$/m ³)	Esgoto (R\$/m ³)
Residencial	00 a 15	0,40 X TRA	0,40 X TRA
	16 a 30	1,00 X TRA	1,00 X TRA
	31 a 60	1,50 X TRA	1,50 X TRA
	61 a 100	2,00 X TRA	2,00 X TRA
	Acima de 101	2,50 X TRA	2,50 X TRA
Comercial	00 a 15	0,90 X TRA	0,90 X TRE
	16 a 30	1,50 X TRA	1,50 X TRE
	31 a 60	2,50 X TRA	2,50 X TRE
	61 a 100	3,50 X TRA	3,50 X TRE
	Acima de 101	4,50 X TRA	4,50 X TRE
Industrial	00 a 15	1,00 X TRA	1,00 X TRE
	16 a 30	1,60 X TRA	1,60 X TRE
	31 a 60	2,60 X TRA	2,60 X TRE
	61 a 100	3,60 X TRA	3,60 X TRE
	Acima de 101	4,60 X TRA	4,60 X TRE
Pública	00 a 15	0,50 X TRA	0,50 X TRE
	16 a 30	1,10 X TRA	1,10 X TRE
	31 a 60	1,60 X TRA	1,60 X TRE
	61 a 100	2,10 X TRA	2,10 X TRE
	Acima de 101	2,60 X TRA	2,60 X TRE

Fonte: Contrato de Concessão.

Tabela 3: Tabela de valores para Prestação de Serviços	
Serviços	Tarifas (R\$)
01 – Conserto de Cavalete ¾”	18,93 x TRA
02 – Substituição de Hidrômetro ¾”	6,21 X TRA
03 – Conserto de Ramal de água de ¾” – Passeio sem pavimento	40,46 X TRA
04 – Conserto de Ramal de esgoto 4” – Passeio sem pavimento	47,26 X TRE
05 – Religação de Água – Cortada por falta de pagamento	15,16 X TRA
06 – Vistoria domiciliar até duas economias	17,02 X TRA
07 – Ligação de água ¾” – Passeio sem pavimento	126,91 X TRA
08 – Ligação de esgoto 4” – Passeio sem pavimento	152,28 X TRE
09 – Ampliação de rede de água – Passeio sem pavimento	9,67 X TRA
10 – Ampliação de rede de esgoto – Passeio sem pavimento	28,84 X TRE
11 – Segunda via de conta de água	1,79 X TRA
12 – Leitura de Hidrômetro – Eventual	4,94 X TRA
13 – Certidões negativas	2,18 X TRA
14 – Aferição de Hidrômetro 1,5 a 5 m ³ / h	27,04 X TRA
15 – Aferição de hidrômetro acima de 5 m ³ / h	85,23 X TRA

Fonte: Contrato de Concessão.

O reajuste da TRA e da TRE deveria considerar também uma média ponderada dos seguintes índices: índice de mão-de-obra na construção civil; tarifa básica de energia elétrica; índice da indústria de transformação química; índice nacional de construção civil; índice de máquinas, veículos e equipamentos; índice de variação cambial e índice de juros aplicáveis ao financiamento nacional e internacional. A ponderação seria feita pelo impacto de cada índice nos custos da empresa.

A modificação da estrutura dos valores que estabelecem as diferenças entre as diversas faixas de consumo é prevista em contrato, desde que não impliquem aumento da receita recebida pela empresa. Tais valores deveriam servir, apenas, para indicar os valores relativos entre as faixas de consumo.

Existe, ainda, a cláusula contratual que prevê isenção das tarifas de água e esgoto para os órgãos e atividades do Poder Concedente, ou seja, todos os imóveis pertencentes à PML, ou imóveis de terceiros, que abriguem atividades desenvolvidas pela PML.

Posto isto, em 1995, o período da concessão se inicia com a retirada do desconto de 25%, dado pelo prefeito para a categoria de consumo residencial. O valor que estava previsto para a TRA e TRE, de 0,55 R\$/m³, estipulado em contrato, implicava supressão do referido desconto.

O ano de 1996 transcorreu sem reajustes nas tarifas, porém, no início de 1997, com a entrada do novo prefeito eleito em 1996, Pedro Kühn, a empresa fez um pedido de reajuste de 48% nas tarifas¹⁰⁴. Então o prefeito utilizou-se da cláusula contratual que o faculta a autoridade e o direito para não aprovar os aumentos propostos pela concessionária.

¹⁰⁴ Jornal de Limeira, edição de 02 de Outubro de 1998.

A concessionária entrou com um processo para conseguir o aumento e mais R\$ 14 milhões para ressarcir a empresa pelo período em que não houve o aumento referido.

Tal pendenga judicial se arrastou por vários anos na justiça e a empresa, para manter o valor nominal de suas receitas, aumentou o valor dos serviços prestados, que são cobrados de forma separada das tarifas de água e esgoto.¹⁰⁵

O argumento da empresa, segundo o jornal “Saneamento e municípios” de janeiro/fevereiro de 1999 foi que, sem o reajuste, o cronograma de investimentos não poderia ser executado.

Antes disso, porém, a empresa havia descumprido parte do cronograma de obras; em 07 de novembro de 1998, o Jornal de Limeira publicou uma matéria mostrando o atraso das obras na ETE da cidade. Tal demora no cumprimento do determinado, gerou duas multas para a ADL, cobradas pela Companhia de Tecnologia a Saneamento Ambiental (CETESB).

A primeira multa foi cobrada no final de 1998¹⁰⁶, por conta da paralisação nas obras da ETE – Tatu. O valor da multa foi de R\$ 40 mil. Em 1999¹⁰⁷, nova multa foi cobrada, no valor de R\$ 85 mil, pelo mesmo motivo. Em função da paralisação das obras, os esgotos da cidade continuaram a ser lançados sem tratamento no rio e isso, de acordo com a CETESB, implicou em crime ambiental.

A situação de litígio entre a PML e a ADL permaneceu até as eleições municipais do ano 2000. No ano seguinte, com a reeleição do prefeito, ocorreu um acordo entre as partes, que deu origem a uma série de três Termos de Aditamento Contratual.

O primeiro Termo de Aditamento assinado entre a empresa e a PML implicou diversas modificações no que se refere às questões estritamente contratuais, mas também, serviu como um divisor de águas na relação entre as duas partes.

As questões contratuais tiveram um rumo básico, a empresa assumiu diversas obrigações que o contrato de concessão não lhe atribuía e a PML permitiu o reajuste equivalente à inflação acumulada no período de 1994 a 2000, e convencionou o reajuste anual pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – Série Especial (IPCA – E) para os anos seguintes.

A primeira parte do adendo, diz respeito ao reajuste de tarifas. No que concerne ao período em litígio, ou seja, de novembro de 1994 a maio de 2000, o

¹⁰⁵ Jornal Saneamento e municípios, edição de janeiro/fevereiro de 1999.

¹⁰⁶ Jornal de Limeira, edição de 01 de agosto de 1999.

¹⁰⁷ Jornal de Limeira, edição de 01 de agosto de 1999.

percentual do reajuste pelo IPCA-E foi de 63,49%. Tal reajuste seria feito em três parcelas de 17,80% nos meses de fevereiro, maio e agosto de 2001. Além disso, no mês de novembro de 2001 foi efetuado o reajuste para o período de 01 de junho de 2000 a 31 de maio de 2001.¹⁰⁸ Segundo dados do site do IBGE na internet, o IPCA-E acumulado para esse período foi de 6,93%.

Como compensação, a empresa se comprometeu com o cronograma de obras, que reiterou os compromissos do contrato de concessão e que foi aprovado pela CETESB. O adendo condicionava os reajustes posteriores de tarifas ao cumprimento desse cronograma.

A empresa, por meio do adendo, abriu mão de qualquer indenização pelo não reajuste das tarifas no período de 1994 a 2000.

Além disso, a concessionária assumiu algumas das dívidas que ficaram para a PML no início da concessão. São elas:

- Uma dívida junto ao Banco do Brasil de R\$ 10.950.000,00¹⁰⁹, com término em 01 de março de 2014, com parcelas de R\$ 70.000,00;¹¹⁰

- Assumiu uma dívida para com a CBPO, de R\$ 1.950.000,00¹¹¹, que foi feita em 1994, para a execução das obras de ampliação no sistema de captação de água da cidade;

- Por último, uma dívida para com a DEGREMOND, do grupo Suez, de R\$ 2.107.000,00¹¹², referente a projetos e serviços prestados ao SAAE – Limeira.

A ADL assumiu, também, as despesas com as desapropriações necessárias à execução de seus serviços e, ainda, a concessão de 5 mil tarifas populares a consumidores de baixa renda que foram indicados pela PML.

Por último, a ADL realizará o pagamento das indústrias que fizeram parte do convênio formado para a construção da Estação de Tratamento de Esgotos industriais, no valor aproximado de R\$ 9.250.000,00.¹¹³

Apesar de o adendo estabelecer o repasse de diversas obrigações que não haviam sido contratadas inicialmente, à concessionária, o mesmo implica o reajuste das tarifas reais para o nível de 1994, ou seja, a empresa passa a operar, novamente, em um, patamar real de receitas, muito superior ao que o setor público trabalhava anteriormente.

¹⁰⁸ 1º Termo de aditamento ao contrato de concessão.

¹⁰⁹ Site da Prefeitura Municipal de Limeira, 2003.

¹¹⁰ Site da Prefeitura Municipal de Limeira, 2003.

¹¹¹ Site da Prefeitura Municipal de Limeira, 2003.

¹¹² Site da Prefeitura Municipal de Limeira, 2003.

¹¹³ Site da Prefeitura Municipal de Limeira, 2003.

Em 1994, os aumentos no valor real da tarifa foram de 51%, para a categoria residencial, portanto, após alguns anos, o valor real das tarifas havia chegado próximo aos valores com que o setor público trabalhava antes da concessão e, por isso mesmo, a PML não havia reajustado as tarifas durante esse período. O adendo, portanto, institucionaliza o novo patamar real para as tarifas da empresa.

O segundo adendo, assinado em 22 de abril de 2002 acrescenta à estrutura tarifária da empresa uma “parcela relativa ao grau poluente do efluente”. Esse novo componente é constituído pela Equação Tarifária Geral (ETG), cuja determinação encontra-se na tabela 4, abaixo.

Tabela 4: Determinação da Parcela Relativa ao Grau Poluente do Efluente.
ETG = (A+B+C), onde:
A= Valor relativo a concentração média mensal de MO x vazão média mensal x 1 TRE.
B= Valor relativo a concentração média mensal de SST x vazão média mensal x 1 TRE.
C= Valor relativo a concentração média mensal de SIT x vazão média mensal x 100 TRE.
MO (Matéria Orgânica): Concentração média excedente nos dias trabalhados, em relação ao previsto na presente norma, em kg/m ³ , de Matéria Orgânica (MO) conforme a seguinte equação: $(2 \times \text{DBO}_5 \text{ a } 20^\circ\text{C} + \text{DQO})/3$
SST (Sólidos Suspensos Totais): Concentração média mensal excedente nos dias trabalhados, em relação ao previsto na presente norma, em kg/m ³ , de Sólidos Suspensos Totais.
SIT (Substâncias Inibidoras e Tóxicas ao processo de Tratamento): Concentração (kg/m ³) excedente nos dias trabalhados, em relação ao previsto para cada um dos parâmetros constantes nas normas internas do concessionário.

Fonte: Termo de Aditamento Contratual n°2, fl 4.

DBO₅: Demanda Bioquímica de Oxigênio, durante 5 dias a 20°C.

DQO: Demanda Química de Oxigênio.

O valor da ETG é cobrado de estabelecimentos não residenciais que lançam os efluentes na rede geral de coleta de esgotos. A criação da ETG representa mais um elemento que aumenta o valor da tarifa de esgotos paga pelas categorias não residenciais em Limeira.

As cláusulas subseqüentes do adendo têm o objetivo de pactuar condições contratuais que impliquem a redução dos custos por parte da empresa concessionária e estipular algumas questões técnicas e novas obrigações aos usuários dos serviços que geram receitas adicionais à empresa.

Isso pode ser visto, por exemplo, no artigo 60, da cláusula XVII, que trata do faturamento e cobrança.

“Artigo 60 – Os prédios que possuem fontes próprias de abastecimento e não possuem sistema de medição do seu volume de esgoto deverão obrigatoriamente possuir medição de sua fonte própria, a qual servirá para fins de faturamento e cobrança do volume de esgotos coletados pela rede do CONCESSIONÁRIO.

Parágrafo Único – No caso de impedimento de se cumprir o disposto no “caput” deste Artigo, por iniciativa do CLIENTE, o volume de esgoto para efeito de faturamento e cobrança será arbitrado em função da vazão nominal da fonte própria.” (Termo de Aditamento n°2, 2002:fl21)

Também o Capítulo XVIII, que trata da elaboração de contratos, mostra o intuito dos elementos constituintes do adendo.

“Capítulo XVIII

DA ELABORAÇÃO DE CONTRATOS

Artigo 61 – O CONCESSIONÁRIO poderá firmar contratos de prestação de serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos com CLIENTES em condições especiais, a partir de preços acordados entre as partes.

Parágrafo Único – Da mesma forma o CONCESSIONÁRIO poderá firmar contratos de prestação de serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos, em instalações provisórias, tais como: canteiros de obras, parques de diversão, circos, recintos de exposições, entre outros, cobrando antecipadamente a taxa de ligação e a tarifa de fornecimento por estimativa.” (Termo de Aditamento n°2, 2002:fl21)

O adendo n°3, assinado em 21 de outubro de 2002, tem dois objetivos primordiais. Segundo o Diário Oficial do município de Limeira, o primeiro objetivo é ratificar a transferência das ações da empresa Águas de Limeira, anteriormente pertencentes à empresa Suez-Lyonnaise Des Eaux, para a empresa ONDEO Services. O segundo é a substituição da obra da ETE – Lagoa Nova, por uma série de estações elevatórias e recalques para levar o esgoto até o Ribeirão Tatu, onde o esgoto será tratado e despejado.

Por meio dos adendos contratuais, percebe-se, claramente, a mudança de postura no comportamento da PML, que começa a ceder aos “pedidos” feitos pela empresa concessionária.

No ano de 2002, o aumento realizado correspondeu à variação do IPCA-E, ou seja, 8,17%.

Em 2003, dois decretos da PML implicaram aumentos nas tarifas praticadas pela concessionária. Primeiro, o decreto nº 11 de 10 de janeiro de 2003¹¹⁴ modifica a estrutura tarifária vigente. Depois, o decreto nº 134 de 30 de maio de 2003¹¹⁵ concede o reajuste de 17,3% na TRA e na TRE, conforme o índice IPCA-E.

O decreto nº134 corresponde à autorização do reajuste anual pactuado entre as partes; segundo a Associação de Defesa e Proteção dos Direitos dos Cidadãos (DEFENDE) ele não é questionável do ponto de vista jurídico. Por outro lado o decreto nº11 implicou diversas contestações, que culminaram com uma ação judicial impetrada pela DEFENDE junto à justiça de Limeira, por contrariar o contrato de concessão e as leis federal e estadual que tratam das concessões públicas.

A mudança da estrutura tarifária de que trata o decreto nº11 da PML institui uma modificação nos coeficientes que determinam os preços relativos para cada categoria de consumo. Como foi dito anteriormente, o contrato de concessão prevê essa possibilidade, desde que ela não implique em aumentos na receita para a empresa.

Além de a mudança ter aumentado a receita da empresa, ela fere qualquer critério social ou ambiental que possa conter uma política tarifária. Isso porque afetou as faixas de consumo mais baixas, atingindo, assim, as classes sociais de menor renda. Também favorece um maior consumo de água por não tornar compensadora sua economia para as classes de maior renda e consumo.

A tabela 5 mostra as duas estruturas tarifárias, antes e depois do decreto nº11. O aumento médio de tarifas que a nova estrutura gerou foi de 14,8%¹¹⁶.

Tabela 5: Comparação entre as Estruturas Tarifárias anterior e posterior ao Decreto nº11.

Categoria Residencial Comum			
Antes 10/01/2003		Depois 10/01/2003	
Faixas	Coeficientes	Faixas	Coeficientes
		1 – 10 m ³	0,45
1 – 15 m ³	0,4	11 – 15 m ³	0,62
16 – 30 m ³	1,0	16 – 30 m ³	1,23
31 – 60 m ³	1,5	31 – 60 m ³	1,6
61 – 100 m ³	2,0	61 – 100 m ³	2,0
Acima 100 m ³	2,5	Acima 100 m ³	2,5

¹¹⁴ “Parecer Técnico Jurídico referente a alteração da estrutura tarifária que culminou no aumento ilegal da conta d’água na cidade de Limeira-SP no período de janeiro a junho de 2003.” DEFENDE (01:2003).

¹¹⁵ DEFENDE (02:2003)

¹¹⁶ DEFENDE(01:2003)

Categoria Residencial Popular			
Antes 10/01/2003		Depois 10/01/2003	
Faixas	Coeficientes	Faixas	Coeficientes
		1 – 10 m ³	0,2
1 – 15 m ³	0,2	11 – 15 m ³	0,2
16 – 30 m ³	0,85	16 – 30 m ³	0,85
31 – 60 m ³	1,5	31 – 60 m ³	1,5
61 – 100 m ³	2,0	61 – 100 m ³	2,0
Acima 100 m ³	2,5	Acima 100 m ³	2,5

Categoria Comercial			
Antes 10/01/2003		Depois 10/01/2003	
Faixas	Coeficientes	Faixas	Coeficientes
		1 – 10 m ³	1,0
1 – 15 m ³	0,9	11 – 15 m ³	1,5
16 – 30 m ³	1,5	16 – 30 m ³	1,5
31 – 60 m ³	2,5	31 – 60 m ³	2,5
61 – 100 m ³	3,5	61 – 100 m ³	3,5
Acima 100 m ³	4,5	Acima 100 m ³	4,5

Categoria Industrial			
Antes 10/01/2003		Depois 10/01/2003	
Faixas	Coeficientes	Faixas	Coeficientes
		1 – 10 m ³	1,0
1 – 15 m ³	1,0	11 – 15 m ³	1,0
16 – 30 m ³	1,6	16 – 30 m ³	1,6
31 – 60 m ³	2,6	31 – 60 m ³	2,6
61 – 100 m ³	3,6	61 – 100 m ³	3,6
Acima 100 m ³	4,6	Acima 100 m ³	4,6

Categoria Pública			
Antes 10/01/2003		Depois 10/01/2003	
Faixas	Coeficientes	Faixas	Coeficientes
		1 – 10 m ³	0,6
1 – 15 m ³	0,5	11 – 15 m ³	1,1
16 – 30 m ³	1,1	16 – 30 m ³	1,1
31 – 60 m ³	1,6	31 – 60 m ³	1,6
61 – 100 m ³	2,1	61 – 100 m ³	2,5
Acima 100 m ³	2,6	Acima 100 m ³	3,0

Fonte: DEFENDE (2003)

A modificação foi efetuada de tal maneira que aqueles que consomem até 15 m³ de água tiveram que arcar com uma parcela substancial dos aumentos efetuados. As tabelas 6,7 e 8, abaixo, demonstram como os aumentos dados pelos decretos nº11 e 134 atingiram as diferentes categorias de consumo.

Tabela 6: Aumento de preços na categoria residencial comum, ocorridos em decorrência dos decretos nº 11 e 134.		
Taxa de Consumo	Aumento proveniente da mudança estrutural (%)	Aumento acumulado com o reajuste pelo IPCA-E de 17,3%
De 0 a 10 m ³	12,5%	31,96%
De 0 a 15 m ³	25,0%	46,63%
De 0 a 30 m ³	23,8%	45,22%
De 0 a 60 m ³	12,0%	31,38%
De 0 a 100 m ³	5,0%	23,17%

Fonte: DEFENDE (2003)

Tabela 7: Aumento de preços na categoria comercial, ocorridos em decorrência dos decretos nº 11 e 134.		
Taxa de Consumo	Aumento proveniente da mudança estrutural (%)	Aumento acumulado com o reajuste pelo IPCA-E de 17,3%
De 0 a 10 m ³	11,0%	30,20%
De 0 a 15 m ³	30,0%	52,49%
De 0 a 30 m ³	11,0%	30,20%
De 0 a 60 m ³	3,0%	20,82%
De 0 a 100 m ³	2,0%	19,65%

Fonte: DEFENDE (2003)

Tabela 8: Aumento de preços na categoria pública, ocorridos em decorrência dos decretos nº 11 e 134.		
Taxa de Consumo	Aumento proveniente da mudança estrutural (%)	Aumento acumulado com o reajuste pelo IPCA-E de 17,3%
De 0 a 10 m ³	20,0%	40,76%
De 0 a 15 m ³	53,0%	79,47%
De 0 a 30 m ³	17,0%	37,24%
De 0 a 60 m ³	6,0%	24,34%
De 0 a 100 m ³	3,0%	20,82%

Fonte: DEFENDE (2003)

Efetuada os dois reajustes de tarifas, percebe-se um novo aumento do seu valor real em 14,8% e mais que isso, a elevação incide principalmente sobre a classe de renda mais baixa.

No período entre janeiro de 2000 e janeiro de 2004, ocorreram diversos reajustes nas tarifas. Para que se possa ter uma idéia, em média, as tarifas aumentaram 154,65% nos quatro anos referidos acima. A parte cruel se revela quando se verificam os reajustes feitos para as faixas de consumo residencial até 15 m³, que atingiram 177,28%.

Mostra-se, nesse caso, claramente o antagonismo existente entre os interesses dos setores público e privado.

5.5.3 - Análise das Receitas da empresa.

O segundo ponto que se deve observar é o comportamento das receitas da empresa entre os anos de 1996 até 2001. Ao se observar os valores nominais das receitas da empresa, pode-se perceber dois movimentos, um sobre a receita direta e outro sobre a receita indireta, ambos serão explicados abaixo.

O primeiro deles foi a pequena variação, tendente a queda das receitas diretas até o ano de 2001. Como essas receitas são provenientes das tarifas e do consumo de água e esgoto, a manutenção do valor da TRA e TRE durante o período de 1996 a 2000, inclusive, fez com que as pequenas variações existentes na receita direta fossem resultado da variação do consumo médio de água no município, que apresentou uma tendência decrescente durante a maior parte do tempo, excetuando o ano de 1997, em que houve um aumento.

A manutenção do valor da tarifa de água se deu pelo fato de que após as eleições, o novo prefeito que assumiu em 1997, impediu “um aumento de quase 50% na tarifa de água”, acordado com o prefeito anterior¹¹⁷. A justificativa para não dar o reajuste foram os aumentos feitos pelo SAAE – Limeira no período anterior e, logo após, a concessão.

Em 2001, porém, o prefeito reeleito, fez um acordo com a empresa, por meio do qual as tarifas foram reajustadas em 63,45%, em 3 parcelas de 17,8% (em fevereiro, maio e agosto daquele ano), implicando o aumento da receita direta, verificado em 2001. Essa variação, porém, não compreende a integralidade do reajuste acordado, uma vez que foi efetuado em três vezes, o que diminuiu seu impacto sobre o ano de 2001. Como já foi mencionado no item anterior, o percentual acordado corresponde à reposição da inflação entre 1994 e 2000. O reajuste referente ao período de 2000 a 2001, equivalente a 6,93% foi realizado no final do ano e seu impacto sobre a receita somente foi verificado no ano de 2002.

Outro ponto que impediu que o aumento na tarifa de 2001 atingisse totalmente a receita direta foi a queda de 8,63% no consumo de água, provocada pelas medidas de restrição ao consumo de energia implantadas pelo Governo Federal que implicaram a incidência de uma tarifa maior sobre uma base menor de consumo.

Neste contexto, surge o segundo movimento, que foi a tendência de aumento das receitas indiretas, que funcionaram quase como um atenuante para a tendência decrescente da receita direta. As grandes variações ocorridas na receita indireta fizeram com que a receita total da empresa apresentasse, durante o período de queda no consumo de água, apenas algumas pequenas mudanças, funcionando assim, como uma

¹¹⁷ Comunicado da Prefeitura Municipal de Limeira, Jornal de Limeira, edição de 02 de Outubro de 1998.

espécie de colchão para a receita total. Isso pôde ser verificado, principalmente no ano de 1998, em que houve uma queda mais drástica, de 3,03%, na receita direta, para a qual, a receita total caiu apenas 0,8%.

Ano	Receita Direta	Índice Base Móvel	Receita Indireta	Índice Base Móvel	Receita Total	Índice Base Móvel
1996	17.848	100,00	nd	nd	nd	nd
1997	18.481	103,54	1.193	100,00	19.673	100,0
1998	17.921	96,97	1.591	133,45	19.512	99,2
1999	17.855	99,63	1.902	119,54	19.757	101,3
2000	17.557	98,33	1.858	97,66	19.415	98,3
2001	23.397	133,25	2.335	125,69	25.732	132,5
2002	nd	nd	nd	nd	32.335	125,7
Total Acumulado %		*26,58	nd	95,82	nd	*30,9

Fonte: Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS)

* Percentual acumulado para o período de 1997 até 2001.

Embora o valor nominal da receita total da empresa Águas de Limeira tenha se mantido e iniciado uma trajetória de aumentos em 2001, seu valor real apresentou queda entre 1996 e 2000 e recuperou seu valor em 2001 e 2002. Segundo o acordo realizado entre a prefeitura e a empresa, o objetivo do aumento concedido, de 63,45% foi atualizar o valor real da tarifa, que não aumentava desde o início da concessão, objetivando atingir o patamar do valor real de 1994, ano em que houve o grande reajuste efetuado na implantação do real.

A tabela 10 mostra a variação do valor real da receita total em contraposição com seu valor nominal, evidenciando a queda no valor real e sua recuperação com os reajustes efetuados após 2001. O valor real da receita total aumentou 15,60% entre 1997 e 2002.

¹¹⁸ O valor da receita indireta das empresas de saneamento passou a ser contabilizado pelo SNIS para o cálculo da receita total apenas a partir de 1997, inclusive, por essa razão, não foram incluídos na Tabela 9 os valores de da receita total para o ano de 1996. O valor da receita total de 2002 foi obtido no balanço referente a 2002, publicado em 2003.

Tabela 10: Valores Reais e Nominais da receita total ¹¹⁹					
Ano	Valores em milhares de Reais				
	Receita Total Valor Nominal*	Inflação no período (IPCA)	Inflação acumulada	Receita Total Valor Real*	Índice Base móvel para o Valor Real
1995	nd	-	100,00	nd	nd
1996	nd	9,56%	109,56	nd	nd
1997	19.673	5,22%	115,27	17.066	100,00
1998	19.512	1,65%	117,18	16.651	97,57
1999	19.757	8,94%	127,65	15.725	94,44
2000	19.415	5,97%	135,27	14.352	91,27
2001	25.732	7,67%	145,65	17.666	123,09
2002	32.335	12,53%	163,89	19.728	111,67

Fonte: Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS)

5.5.4 - As variações dos gastos da concessionária.

O SNIS divide gastos totais das empresas de saneamento em alguns itens, e a análise será feita de acordo com essa divisão, que compreende os seguintes pontos: as despesas totais com os serviços (DTS), que, também possuem subdivisões e os gastos com as amortização do serviço das dívidas com financiamentos.

As DTS compreendem o somatório das despesas necessárias para a prestação dos serviços de saneamento. Elas se dividem em despesas de exploração dos serviços (DEX), os serviços da dívida, juros e encargos provenientes de financiamentos, os gastos com depreciação, amortização (do ativo diferido) e provisão para devedores duvidosos, os gastos fiscais e tributários, incidentes na DTS¹²⁰ e as outras despesas da DTS.

As análises serão realizadas considerando, em um primeiro momento o valor nominal das despesas, para depois, realizar uma análise dos valores reais dos itens em que essa análise se fizer relevante e dos valores totais.

Para analisar as DTS, a primeira questão que se deve elucidar é o comportamento das DEX. Essas últimas despesas são influenciadas de forma decisiva pela variação do volume de perdas da empresa. A possibilidade de diminuir a quantidade de água produzida implica a redução de diversos dos custos incluídos na produção, como energia elétrica e produtos químicos. A tabela 11 seguinte, mostra a variação do volume de perdas no faturamento (IPF) e na distribuição (IPD) declarados pela empresa.

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ Gastos com Imposto de renda e contribuição social sobre o lucro, que não incidem sobre as DEX.

Ano	IPF	IPD
1996	30,20	*****
1997	26,60	*****
1998	22,80	27,70
1999	25,40	29,70
2000	23,70	27,70
2001	12,90	18,50

Fonte: SNIS

A queda no volume de perdas obtido pela empresa Águas de Limeira durante o período da concessão, foi de grande magnitude. A influência dessa queda nos custos da empresa é visível pela diminuição dos gastos com produtos químicos, por exemplo.

Embora os números da empresa sejam positivos e mostrem uma queda substancial do IPF e do IPD, tais números são questionáveis. A própria empresa em seu site na internet, declara “obter 17% de índice de perdas”. Mesmo esse valor maior, apontado pela empresa, parece irreal em virtude de diversos fatores técnicos, tais como a utilização de caixas d’água pelos consumidores e as perdas em encanamentos antigos cuja troca torna-se economicamente desvantajosa, tudo isso torna improvável a precisão desses valores. Os fatores que podem provocar tal equívoco são a falta de uma macromedição de 100% da água produzida e a diferenciação entre os períodos das leituras dos hidrômetros e da leitura do volume produzido, que podem gerar a comparação de dados referentes a períodos diferenciados.

Apesar disso, o que não se pode negar é a queda existente nos índices de perdas da empresa, fato que melhorou seu desempenho operacional e implicou a redução de seus custos.

A queda dos gastos nominais com produtos químicos pode ser verificada na tabela 12, juntamente com os valores nominais dos demais itens da DEX.

Ano	Valores nominais em milhares de Reais						
	Total	Pessoal Próprio	Produtos Químicos	Energia Elétrica	Pessoal Terceiro	Fiscal e Tributária*	Outras Despesas
1996	15.056	4.629	464	1.916	960	*****	7.087
1997	14.613	4.856	565	1.735	2.113	*****	5.345
1998	13.352	4.947	481	1.866	1.856	*****	4.202
1999	12.376	4.420	423	2.115	1.912	*****	3.505
2000	12.259	4.255	398	2.338	1.574	1.231	2.463
2001	10.964	3.947	444	2.540	738	1.576	1.719

Fonte: Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS)

* Os valores das despesas fiscais e tributárias passaram a ser considerados a partir do ano 2000.

Em uma primeira análise das DEX, verifica-se uma grande queda que é praticamente ininterrupta em seu valor durante o período de 1996 e 2001. Isso se deve a uma tendência decrescente apresentada em quase todas as suas partes constitutivas.

Os itens que mostraram tendência crescente foram os gastos com energia elétrica que, devido à política energética do período, aumentaram em 32,55% entre 1996 e 2001. Também aumentaram as despesas fiscais e tributárias incidentes sobre as DEX, entre os anos de 2000 e 2001 porém, como esses valores passaram a fazer parte do SNIS, apenas em 2000, não se pode ter uma noção de tendência a partir desses dados.

O gasto com pessoal próprio, embora tenha aumentado durante o período de 1996 a 1998, cai, a partir daí, e chega, em 2001, a um valor 14,73% menor que o apresentado em 1996. Isso é parte do reflexo da diminuição no quadro de empregados da empresa, que é da ordem de 15,91%. Para se ter uma idéia melhor da queda no gasto com pessoal próprio da empresa, é necessário observar o valor real desses gastos. A tabela 13 mostra tais valores.

Tabela 13: Gastos Reais e Nominais com Pessoal Próprio.				
Valores em milhares de Reais				
Ano	Valor Nominal	Inflação	Inflação Acumulada	Valor Real
1996	4.629	*****	100,00	4.629
1997	4.856	5,22%	115,27	4.615
1998	4.947	1,65%	117,18	4.625
1999	4.420	8,94%	127,65	3.794
2000	4.255	5,97%	135,27	3.446
2001	3.947	7,67%	145,65	2.969

Fonte: Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS)

Ao observar a tabela 13, percebe-se que o valor real das despesas com pessoal próprio se manteve nos três primeiros anos da série e inicia, a partir de então, uma queda abrupta e, em 2001, seu valor está 35,86% menor que em 1996. Como a queda nesses gastos foi muito maior que a queda no número de funcionários da empresa, verifica-se que além das demissões efetuadas houve um arrocho nos salários dos funcionários.

Também as despesas com pessoal terceirizado caíram durante o período. Embora tenha havido um aumento expressivo em 1997 e outro menor em 1999, nos anos posteriores começaram a cair e atingiram, em 2001, um valor 23,17% menor que o observado em 1996.

Outro item que apresentou tendência decrescente foi o gasto com produtos químicos, que cresceu até 1997 e, a partir de 1998, em virtude da queda no IPF e no IPD, caiu até o ano de 2001, quando voltou a aumentar. Porém, ao comparar os anos de 1996 e 2001, houve uma queda de 4,17% em seu valor nominal.

Apesar disso, o item que determinou a tendência de variação das DEX foram as outras despesas, que caíram de forma sistemática e abrupta durante todos os anos da análise e em 2001, apresentou um valor 75,75% menor que o verificado em 1996.

A tabela 14 mostra os valores reais da DEX da empresa, mostrando queda bastante substancial e abrupta dos gastos com a exploração dos serviços.

Tabela 14: Despesas de Exploração e seus itens.							
Valores reais em milhares de Reais							
Ano	Total	Pessoal Próprio	Produtos Químicos	Energia Elétrica	Pessoal Terceiro	Fiscal e Tributária*	Outras Despesas
1996	15.056	4.629	464	1.916	960	*****	7.087
1997	13.888	4.615	537	1.649	2.008	*****	5.079
1998	12.484	4.625	450	1.745	1.735	*****	3.928
1999	10.621	3.794	363	1.815	1.641	*****	3.008
2000	9.928	3.446	323	1.894	1.274	997	1.995
2001	8.247	2.969	334	1.911	555	1.186	1.292

Fonte: SNIS

* Os valores das despesas fiscais e tributárias passaram a ser considerados a partir do ano 2000.

A queda do valor real da DEX mostra a confirmação das tendências observadas na análise do valor nominal, mas algumas questões interessantes podem ser retiradas da tabela 14.

Primeiramente, a tendência decrescente da maioria dos itens constitutivos da DEX se confirma e se acentua. Isso pode ser verificado pela queda nos gastos com pessoal próprio, que durante o período foi de 35,86%, a queda nos gastos com produtos químicos de 27,92%, os gastos com pessoal terceiro que, em 2001, foi 42,21% menor que em 1996 e os gastos com outras despesas da DEX, que diminuíram 81,76% de seu valor real considerando a diferença entre os anos de 1996 e 2001.

Os gastos com energia elétrica demonstram um aspecto interessante da redução dos custos da empresa, pois, apresentam uma grande queda de 1996 para 1997, da ordem de 13,95% em seu valor real, a partir de então, os reajustes das tarifas das concessionárias de energia foram aumentando esses gastos, porém, o valor real do gasto com energia elétrica em 2001 foi 0,30% menor que em 1996. Isso mostra o impacto da redução dos custos e das perdas na DEX, uma vez que o IPD cai 4 pontos percentuais entre 1996 e 1997.

A queda do valor real de quase todos os itens constitutivos da DEX se reflete em uma grande redução do total das despesas de exploração dos serviços pela empresa, gerando uma grande fonte interna de recursos. Entre 1996 e 2001, a queda do valor real da DEX foi de 45,22%. O fato dessa queda ter sido ininterrupta implicou a geração de um fluxo cada vez maior de recursos internos para a empresa.

Tabela 15: Despesas Totais com os Serviços e seus itens e Serviços da dívida e amortização.							
Valores nominais em milhares de Reais							
Ano	Despesas Totais com os Serviços						Amortização**
	Total	Despesas de Exploração	Serviços da dívida, juros e encargos	Depreciação, Amortização e Provisão**	Fiscal e Tributária*	Outras Despesas	
1996	18.022	15.056	889	*****	*****	2.077	*****
1997	18.479	14.613	945	*****	*****	2.921	*****
1998	17.369	13.352	1.026	1.971	*****	1.020	1.057
1999	20.954	12.376	6.297	1.678	*****	604	1.871
2000	19.256	12.259	2.495	2.002	126	2.374	3.422
2001	23.939	10.964	3.695	2.116	- 498	7.663	2.799

Fonte: SNIS

* Os valores das despesas fiscais e tributárias passaram a ser considerados a partir do ano 2000.

** O item Depreciação, amortização e provisão e os Serviços da dívida e amortização passaram a ser contabilizados a partir do ano de 1998.

O valor nominal do total das DTS apresenta uma variação muito grande, o que não torna possível estabelecer uma tendência clara. Porém, em 2001, com o aumento das receitas, percebe-se uma tendência a aumentar os gastos da DTS.

Entre os itens constitutivos das DTS, verifica-se que as DEX perdem espaço para os demais itens. Pode-se dizer que, enquanto a empresa se esforçou durante esses anos para diminuir os gastos com a operação da prestação dos serviços, os gastos com o endividamento e outras despesas aumentaram bastante. Cabe recordar que a empresa concessionária recebeu o serviço sem nenhuma dívida, uma vez que o contrato as repassou para a PML.

Para verificar como esse processo aconteceu, é interessante perceber que, em 1996, as DEX representavam 83,54% das DTS e, em 2001, sua participação passou para 45,80%. Por outro lado, os gastos com os serviços da dívida e seus juros e encargos tiveram sua participação aumentada de 9,94% em 1996 para 15,43% em 2001 e as outras despesas da DTS passaram de 11,52% para 32,01%.

Tabela 16: Despesas Totais com os Serviços e seus itens.							
Valores reais em milhares de Reais*							
Ano	Despesas Totais com os Serviços						Amortização***
	Total	Despesas de Exploração	Serviços da dívida, juros e encargos	Depreciação, Amortização e Provisão***	Fiscal e Tributária**	Outras Despesas	
1996	18.022	15.056	889	*****	*****	2.077	*****
1997	17.562	13.888	898	*****	*****	2.776	*****
1998	16.239	12.484	959	1.843	*****	954	988
1999	17.984	10.621	5.404	1.440	*****	518	1.606
2000	15.595	9.928	2.021	1.621	102	1.923	2.771
2001	18.007	8.247	2.779	1.592	- 375	5.764	2.105

Fonte: SNIS

* Com base em 1996.

** Os valores das despesas fiscais e tributárias passaram a ser considerados a partir do ano 2000.

*** O item "Depreciação, amortização e provisão e os Serviços da dívida" e "amortização" passaram a ser contabilizados a partir do ano de 1998.

Verifica-se, por meio da tabela 16, que o valor real do total das DTS partiram de um valor, que se encontrava acima do total das receitas reais da empresa e acompanharam a queda desse valor durante o período que se estende de 1997 a 2000. No ano de 2001, com a recuperação do valor real das receitas da empresa, as despesas voltaram ao mesmo patamar de 1996. Durante o período de 1997 a 2000, as DTS apresentaram diversas variações, porém, o que se observa é que tais variações ocorreram no sentido de diminuir sempre as DEX, ou seja, as despesas operacionais com os serviços de saneamento e no aumento das “despesas com juros, serviços e encargos da dívida”. Para esse item, que se refere aos pagamentos das dívidas provenientes de financiamentos e não incluem as amortizações, verifica-se a tendência de aumento para quase todo o período, excetuando o ano 2000.

Por outro lado, os gastos com depreciação, amortização do ativo diferido e provisão para devedores duvidosos, embora tenham variado, isso ocorreu em uma faixa relativamente pequena de valores e não apresentou uma tendência clara.

As outras despesas da DTS, também não apresentaram uma tendência clara e variaram bastante durante o período. Além disso, sua variação foi de grande importância para a definição do total das DTS. O aumento observado no ano de 2001 foi de grande magnitude mas, como foi um resultado isolado, não revela uma tendência clara.

Os gastos com amortização (também presentes na tabela 16), que compõem um elemento que não faz parte da DTS, e que contabilizam as amortizações das dívidas de financiamento da empresa, mostraram uma tendência de aumento durante o período analisado, isso não ocorre, apenas, em 2001.

As variações observadas acima mostram uma estratégia da empresa de aumentar o endividamento do serviço de água. As tendências claras de aumentar as despesas com juros, serviços e encargos da dívida e, por outro lado, o aumento das amortizações das dívidas da empresa, demonstra essa tendência. O objetivo de tal comportamento é manter um alto nível de remessas de lucro para suas matrizes. Os fatores que mostram as causas desse endividamento e seu efeito sobre as metas assumidas pela empresa, por meio do contrato de concessão, serão mostrados a seguir, no momento em que serão analisados os investimentos efetuados pela empresa.

Outro ponto que é relevante, e que levanta uma dúvida, trata da questão do uso dos recursos provenientes desses financiamentos, uma vez que a empresa declarou ao SNIS que os investimentos realizados durante o período da concessão foram realizados com recursos próprios.

A análise das despesas da empresa revela alguns pontos importantes como a tendência de queda das despesas de exploração dos serviços, por conta da redução drástica nas perdas, também como consequência da redução no quadro de funcionários e da redução dos salários pagos. Por outro lado o aumento do endividamento implica a busca de recursos externos ao serviço e que não são utilizados para a realização dos investimentos.

5.5.5 - Análise dos investimentos da empresa.

Para analisar os investimentos da empresa é necessário que se verifique o cronograma das obras, que é parte integrante do contrato de concessão. O cronograma compreende as obras para cada serviço prestado, ou seja, abastecimento de água, coleta e transporte de esgotos e tratamento de esgotos a serem realizadas, juntamente com o seu custo e a data para a sua entrega. O período de análise inicia-se em 1995, juntamente com o contrato de concessão e se estende até o ano de 2001, quando a PML e a empresa Águas de Limeira realizam o primeiro adendo ao contrato de concessão. Por meio deste, estipula-se um novo cronograma de investimentos, que adia uma série de obras que a empresa não realizou até 2001.

O contrato de concessão estipula que, durante os trinta anos de sua vigência, deveriam ser investidos R\$ 76.512.200,00, sendo que destes, R\$ 41.645.200,00, ou seja, 54,43% seriam investidos no sistema de abastecimento de água; no sistema de afastamento e transporte de esgotos deveriam ser investidos R\$ 16.338.000,00, equivalentes a 21,35% do total e no tratamento de esgotos, um valor de R\$ 18.529.000,00, que representa 24,22% do total.¹²¹

A tabela 17 aponta os investimentos que a empresa deveria realizar a cada ano de concessão. Percebe-se que o montante mais expressivo de recursos está vinculado a esses primeiros anos, a partir de então os valores caem gradativamente.

Tabela 17: Investimentos a serem realizados durante a Concessão.					
Valores em milhares de reais					
Ano	Valores Contratados	Ano	Valores Contratados	Ano	Valores Contratados
1	5.186	11	5.106	21	4.038
2	5.430	12	1.589	22	709
3	10.651	13	2.272	23	825
4	5.713	14	1.116	24	739
5	2.387	15	3.859	25	757
6	3.801	16	1.780	26	1.755
7	2.582	17	1.078	27	792
8	1.347	18	1.091	28	810
9	1.790	19	1.109	29	829
10	2.790	20	3.578	30	847

Fonte: Anexo II do contrato de concessão.

¹²¹ Dados provenientes do Anexo II do Contrato de concessão

Os valores em negrito na tabela 17 representam os investimentos que deveriam ser realizados durante o período em análise, citado acima. Esse valor foi estipulado em R\$ 33.168.100,00, que representa 46,35% do total dos investimentos contratados, apesar disso, segundo SNIS, a empresa realizou apenas R\$ 16.380.774,80, equivalente a 49,39%, do que foi acordado para o período de 1996 a 2001. A tabela 18 mostra o montante previsto em contrato e o montante investido pela empresa.

Tabela 18: Valores contratados e investidos pela empresa a cada ano para o período analisado.			
			Valores em milhares de reais.
Anos	Valores Contratados	Valores Investidos	Diferença entre os valores contratado e investido
1996*	5.186	3.090	59,59 %
1997	5.430	2.919	53,76 %
1998	10.651	2.956	27,76 %
1999	5.713	1.570	27,49 %
2000	2.387	1.526	63,93 %
2001	3.801	4.319	113,61 %

Fonte: Dados do SNIS e Anexo II do Contrato de Concessão.

* Para efeito da análise, compara-se o investimento realizado no ano de 1996 com o investimento previsto para o primeiro ano da concessão.

A tabela 18 mostra que apenas em 2001, ano em que foi efetuado o acordo com a PML, a empresa realizou um montante de investimentos dentro do valor previsto em contrato.

O primeiro adendo assinado pela PML e a concessionária adiou um volume de investimentos equivalentes a R\$ 16.189.000,00, ou seja, 48,80% dos investimentos que deveriam ser efetuados nos seis primeiros anos de concessão.

A análise dos dados da tabela 19 demonstra que, apesar de a empresa concessionária ter mantido um valor nominal da receita total, ter reduzido o valor nominal de suas despesas e custos com a prestação dos serviços de saneamento básico e não haver realizado os investimentos necessários, o que se verificou foi um aumento do endividamento da empresa, porém as fontes de captações de recursos não estão claras nos balanços publicados pela empresa.

Tabela 19: Necessidade de financiamento da empresa Águas de Limeira.*					
(Valores Reais em milhares de Reais, com base em 1996)					
Anos	Receita (A)	DTS (B)	Investimentos (C)	Despesas com amortizações (D)	Diferença de A-(B+C+D)
1997**	18.697	17.562	2.774	*****	-1.639
1998	18.243	16.239	2.764	988	-1.748
1999	16.956	17.984	1.348	1.606	-3.981
2000	15.724	15.595	1.236	2.771	-3.878
2001	19.355	18.007	3.249	2.105	-4.005
Totais	88.976	85.387	11.371	7.471	-15.252

Fonte: SNIS

* O ano de 1996 não foi considerado pelo fato de a receita total apresentada pelo SNIS para aquele ano contabilizar apenas o valor da receita direta.

** O SNIS não contabilizou para o ano de 1997 as despesas com amortização.

O que se depreende da tabela 19 é que a empresa concessionária apresentou, durante todos os anos da análise, um déficit em suas contas que é crescente e recorrente e, cujo total, entre os anos de 1997 e 2001, equivale a 17,14% da soma das receitas da empresa, no mesmo período. Segundo os dados repassados pela empresa ao SNIS, todos os investimentos foram realizados com recursos próprios, provenientes de tarifas. Dessa forma o seu endividamento teve como objetivo a manutenção de uma alta remessa de recursos para as sedes das empresas concessionárias. Pode-se verificar esse fato ao comparar o valor real do total de recursos que a empresa remeteu a suas controladoras nos anos de 1996, 1997, 2001 e 2002, ou seja, R\$ 6,071 milhões¹²², com a necessidade de financiamento da empresa, apontado na tabela 19. Os valores remetidos nos anos de 1996, 1997, 2001 e 2002 equivalem a 39,8% da necessidade de financiamento da empresa entre 1997 e 2001.

A análise da experiência de concessão do serviço de saneamento de Limeira ao setor privado mostra que, embora a concessionária tenha conseguido reduzir os índices de perdas e as despesas de exploração, a necessidade de remeter vultosas somas para suas matrizes implica um problema de financiamento. Para realizar os investimentos necessários e manter as remessas de lucro, necessariamente, a concessionária precisa operar em um nível real de tarifas muito superior ao que o setor público operava anteriormente à concessão.

No caso específico de Limeira, a relutância do prefeito em deixar que a empresa realizasse os aumentos que pleiteava, resultou na necessidade de uma escolha entre a realização dos investimentos e as remessas de lucros. A escolha da empresa pelas remessas de lucro gerou o atraso do cronograma de investimentos, que somente pôde ser retomado após o primeiro aditamento contratual que trouxe o valor real das tarifas para o patamar muito alto, estabelecido na troca das moedas em 1994.

Por fim, deve-se afirmar que tal concessão acarretou diversas perdas à população que, além de pagar valores mais altos pelas tarifas, obteve um adiamento em mais da metade dos investimentos que a empresa deveria ter realizado nos primeiros anos de concessão.

¹²² Balanços publicados pela empresa Águas de Limeira referentes aos anos de 1997 e 2002.

CAPÍTULO 6:

A EXPERIÊNCIA DE CONCESSÃO PARCIAL DO TRATAMENTO DE ESGOTOS EM RIBEIRÃO PRETO.

A análise da concessão parcial do serviço de tratamento de esgotos, realizada no município de Ribeirão Preto é relevante para o presente trabalho por representar o tipo de modelo adotado pelo Governo Federal na idealização do Plano de Parcerias Público - Privadas (PPP) para o setor de saneamento

De acordo com o jornal “Saneamento e Municípios”, de julho de 1994, a cidade de Ribeirão Preto tratava apenas 6% de seus esgotos naquela data e, segundo o prefeito, Antonio Palocci Filho¹²³, a autarquia municipal que presta os serviços de saneamento não teria recursos para a realização das obras necessárias para tratar 100% dos esgotos da cidade. A concessão, na ótica do prefeito seria uma forma de o Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto (DAERP) atender à população com mais eficiência nos outros serviços de saneamento básico e, ao mesmo tempo, o município conseguiria tratar todo o esgoto coletado pela cidade.

Em 23 de junho de 1994¹²⁴, o prefeito de Ribeirão Preto enviou à Câmara Municipal o projeto de lei complementar nº 285/94, que tinha como objetivo autorizar o executivo municipal a conceder o serviço público de coleta, transporte, tratamento e destino final dos esgotos da cidade à iniciativa privada.

A justificativa apontada pelo prefeito foi de ordem financeira, pois o DAERP não teria recursos para investir nas obras que o município necessitava e, também para arcar com o custeio do novo serviço de tratamento de esgotos.

O referido projeto definia a concessão dos serviços e dava ao DAERP a responsabilidade de ser o órgão fiscalizador da concessão para a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto (PMRP).

Juntamente com a matéria, foi apresentado um requerimento do vereador Isac Jorge, para que a tramitação do projeto ocorresse em regime de urgência especial. A justificativa apresentada foi que, caso fosse outro o regime de tramitação, haveria um prejuízo aos interesses da coletividade. O requerimento foi aprovado no mesmo dia, 23 de junho de 1994.¹²⁵

¹²³ Justificativa do prefeito para o projeto de lei complementar nº 285/94.

¹²⁴ Projeto de lei complementar nº 285/94.

¹²⁵ Projeto de lei complementar nº 285/94.

O projeto passou para a discussão na Comissão de Legislação, Justiça e Redação, onde foi aprovado, em 28 de junho de 1994, com uma emenda, segundo a qual, qualquer ato ou contrato que viesse a criar obrigações para a PMRP ou para o DAERP, somente teria validade após a votação na Câmara Municipal de Ribeirão Preto (CMRP).¹²⁶

No mesmo dia foi aprovado um requerimento do vereador Isac Jorge para que fossem dispensados os demais pareceres e o projeto fosse apreciado, de imediato, pelo plenário da casa.

O projeto nº 285/94 foi aprovado no dia 29 de junho de 1994, seis dias após sua entrada na CMRP, por 16 votos a 1. Apesar da pressa com que foi realizada a discussão do projeto, este passou pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação e foi aprovada uma emenda. A falta de uma discussão popular a respeito do caso impediu que a população opinasse se era de seu interesse que o caminho da concessão fosse tomado.

Um ponto que se deve mencionar foi que, anteriormente à autorização dada pela CMRP para que a PMRP pudesse realizar a concessão dos serviços de tratamento de esgotos, a mesma Casa autorizou, em 07 de junho de 1994, que o município recebesse uma verba de CR\$ 24.731.536,00, do Ministério do Bem Estar Social, para a construção de interceptores e coletores tronco, ou seja, parte das obras que deveriam ser executadas pela concessionária foram realizadas pela PMRP com recursos do Governo Federal.

Depois de aprovada a autorização para a concessão, ocorreram diversas discussões a respeito de qual seria a forma e principais cláusulas do contrato. Também, de acordo com o jornal Saneamento e Municípios de julho de 1994, houve uma audiência pública que debateu, além da própria realização da concessão, pontos referentes à forma que tomaria a concessão como, por exemplo, a tecnologia a ser adotada na construção das Estações de Tratamento de Esgotos (ETE). Na CMRP, o vereador Valério Veloni entrou com um projeto de lei complementar em 21 de março de 1995, que incluiria na lei de autorização para que a PMRP fizesse a concessão, um parágrafo que impedisse a extinção de cargos no DAERP. Tal lei foi aprovada na CMRP e vetada pelo prefeito Antonio Palocci.¹²⁷

Em reportagem do jornal “Saneamento e Municípios”, de julho de 1994, o superintendente do DAERP na época, Donizete Rosa, afirmou que a empresa vencedora

¹²⁶ Projeto de lei complementar nº 285/94.

¹²⁷ Projeto de Lei Complementar nº 405/95.

deveria construir as ETE em 18 meses e, em meados de 1996, a cidade estaria a tratando 100% dos esgotos coletados.

A idéia principal, que norteava todo o processo, era que a concessão implicaria na entrada de recursos privados para financiar as obras, que somavam US\$ 30 milhões, e que o setor privado conseguiria obter tais recursos com mais agilidade, de forma a terminar a construção das ETE mais rapidamente que o DAERP.

O contrato de concessão foi assinado em 28 de setembro de 1995 pelo prefeito Antonio Palocci Filho e pela empresa Ambient, formada pelo consórcio vencedor, composto pelas empresas REK e CH2M Hill international. O prazo estabelecido era de 20 anos e não deveria ser prorrogado.

De acordo com o contrato, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) havia feito o enquadramento do processo de financiamento, de forma que o valor que poderia ser emprestado se limitaria ao máximo de 65% do total e que a empresa deveria investir, no mínimo 25%.

O objetivo do contrato era a construção de três ETE: a ETE – Ribeirão Preto, que deveria tratar o esgoto correspondente a uma população de 402.425 habitantes; a ETE – Palmeiras, para tratar o esgoto de 17.090 habitantes; e a ETE – Caiçara, que atenderia a 16.461 habitantes¹²⁸. Ambas deveriam ser construídas até o segundo semestre de 1996¹²⁹ e completariam o tratamento de 100% dos esgotos da cidade, ainda na gestão do prefeito Antonio Palocci Filho. Além da construção das ETE, o contrato prevê que a concessionária deveria construir os interceptores e emissários que integram o sistema, levando o esgoto às ETE.

A Tarifa Básica de Tratamento de Esgotos (TBTE) foi estipulada como a forma de remuneração da concessionária e a base para o equilíbrio econômico da concessão. Segundo o contrato, o DAERP apenas iniciaria a cobrança da TBTE após o término das obras. Dessa forma, a concessionária iniciaria o recebimento de suas receitas após ter efetuado os investimentos necessários.

Do ponto de vista político, esse fato era vantajoso, pois o prefeito estaria tratando 100% dos esgotos no final de sua gestão e a população iniciaria o pagamento das tarifas no início da gestão seguinte.

O reajuste das tarifas foi definido no contrato de concessão pelos seguintes componentes, que devem corresponder à variação dos custos do concessionário em:

- custo de pessoal: pelo índice determinado para a política salarial do Governo Federal;

¹²⁸ Jornal Saneamento e Municípios, edição de outubro/novembro de 1995.

¹²⁹ Jornal Saneamento e Municípios, edição de outubro/novembro de 1995.

- custo de remuneração e depreciação da obras e instalações: Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas (IGP/FGV);
- custo com energia elétrica: variação das tarifas de energia elétrica;
- custos com produtos químicos: Índice Geral de Preços ao Mercado da Fundação Getúlio Vargas (IGP-M/FGV);
- custos com a manutenção e conservação de equipamentos: Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas (IGP/FGV).

São relacionadas a seguir as principais obrigações do DAERP para com a concessionária:

- fiscalizar e aplicar as penalidades cabíveis;
- homologar os reajustes de tarifas;
- assumir as responsabilidades sobre os fatos ou atos anteriores à concessão.

O contrato também traz diversas obrigações que devem ser cumpridas pela concessionária, cujas principais serão mostradas abaixo:

- garantir o tratamento do volume de esgotos dentro das características previstas em contrato;
- implementar as obras que garantam o aumento no volume de esgotos tratados quando necessário;
- a concessionária deverá manter, durante todo o período da concessão, as apólices de seguro necessárias para garantir a cobertura dos riscos das atividades que são objeto da concessão. As apólices são: de seguro contra danos materiais; de seguro de lucros cessantes; de seguro de responsabilidade civil; e de seguro de acidentes no trabalho;

- Também é de responsabilidade da concessionária a manutenção de uma caução de R\$ 1.500.000,00, na modalidade de carta de fiança bancária, à qual o DAERP recorrerá no caso do não pagamento de multas cobradas ou do não recebimento do valor do seguro. Em caso de utilização da caução, a empresa terá 10 dias úteis para a recomposição do seu valor.

O contrato estipula as formas de rescisão da concessão. Para efeito do presente trabalho, é interessante apresentar uma delas, que se refere à caducidade com rescisão unilateral do contrato. Para que isso ocorra é necessário que aconteça uma das condições abaixo:

“ – inadequação ou deficiência na prestação do serviço;

- *perda ou comprometimento das condições econômicas, financeiras, técnicas ou operacionais necessárias ao cumprimento do contrato;*
 - *descumprimento de obrigações legais regulamentares ou contratuais;*
 - *paralisação do serviço sem justa causa;*
 - *inadimplemento de obrigações financeiras garantidas.”*
- (Contrato de Concessão, pg 28)

O contrato garante, ainda, a reversão gratuita e automática dos bens que integram a concessão para o DAERP, ao fim do período acordado de 20 anos.

Pelo contrato, ainda, a concessionária torna-se a única responsável pela obtenção dos recursos financeiros necessários à concessão e esta fica proibida de utilizar qualquer meio de defesa ou exceção referentes ao atraso na contratação de financiamentos para descumprir o cronograma de obras.

Por último, o contrato prevê uma série de multas para o caso de não cumprimento das cláusulas contratuais.

As obras começaram no dia 29 de setembro de 1995¹³⁰, com o início da instalação dos interceptores que levariam o esgoto à estação Caiçara. A partir de então, o que se verificou foi o atraso nas obras e o descumprimento de diversos pontos que haviam sido estipulados no contrato de concessão.

Como foi descrito acima, o contrato de concessão citava, em alguns pontos, a análise de enquadramento do pedido de financiamento feito junto ao BNDES; por outro lado, o contrato desvincula a execução das obras do recebimento dos recursos financeiros e, ainda, enfatiza que, caso não ocorresse o financiamento, a PMRP ou o DAERP não poderiam prorrogar os prazos estabelecidos no cronograma de obras.

Aconteceu que o BNDES não liberou os recursos que eram esperados pela concessionária para o final de 1996.¹³¹ Como a empresa privada não recebeu os recursos que esperava, as obras foram paralisadas com apenas 6% do cronograma realizado. Além disso, até março de 1997, o DAERP havia gasto, em um período de 6 meses, R\$ 5 milhões¹³² em obras para a construção de interceptores. Cabe lembrar que o principal motivo apresentado para a concessão era a falta de recursos do DAERP e

¹³⁰ Jornal Saneamento e Municípios, edição de outubro/novembro de 1995.

¹³¹ Jornal Saneamento e Municípios, edição de fevereiro/março de 1997.

¹³² Jornal Saneamento e Municípios, edição de fevereiro/março de 1997.

que a concessionária privada traria recursos extras para a construção do sistema de tratamento de esgotos da cidade.

Em 12 de novembro de 1997, uma ação popular foi movida contra a concessionária e o DAERP. A ação pedia o cancelamento do contrato de concessão pelo atraso no cronograma de obras e apresentava, como justificativa para inclusão do DAERP como réu, as modificações contratuais e vantagens que foram dadas à concessionária.¹³³

Essas mudanças passaram para dois o número de ETEs a serem construídas e prorrogaram o prazo para o encerramento das obras, do final de 1996 para novembro de 1998 e, em novembro de 1997, 30% das obras deveriam estar prontas. Porém, verificou-se que em maio de 1998, havia os mesmos 6% do cronograma de obras pronto.¹³⁴

Esse fato levou a PMRP a multar em R\$ 10 milhões a empresa concessionária pelos sucessivos atrasos no cronograma de obras. A empresa alegou o não recebimento dos recursos do BNDES como justificativa para os atrasos.

Apesar da multa aplicada e dos atrasos no cronograma de obras, a PMRP findou por conceder alguns benefícios à concessionária nos anos de 1999 e 2000.

Em 1999, a PMRP permitiu a troca da empresa americana CH2M Hill pela espanhola Inima, na sociedade que forma com a REK, a empresa concessionária.¹³⁵

No ano 2000, houve a anistia da multa de R\$ 10 milhões que havia sido aplicada à empresa, como forma de compensação. A concessionária assinou dois convênios com a PMRP, através dos quais a empresa se comprometeu a construir e doar à PMRP uma unidade de educação infantil, creche e pré-escola e uma unidade básica do Sistema Único de Saúde. O valor das obras equivale a R\$ 1 milhão.¹³⁶

Além disso, a PMRP reajustou o valor da tarifa acordado, conforme consta do contrato de concessão, para ser cobrada quando as obras entrassem em funcionamento.

Ainda no ano 2000 o BNDES decidiu liberar um financiamento de R\$ 35,386 milhões¹³⁷, para a empresa Ambient. Esse valor equivale a 50% das obras do cronograma estabelecido em contrato e seria utilizado para a construção da ETE – Ribeirão Preto, que completaria o tratamento de 100% dos esgotos da cidade.

¹³³ Jornal Saneamento e Municípios, edição de outubro/novembro de 1997.

¹³⁴ Jornal Saneamento e Municípios, edição de abril/maio de 1998.

¹³⁵ Jornal Saneamento e Municípios, edição de julho/agosto de 2000.

¹³⁶ Jornal Saneamento e Municípios, edição de julho/agosto de 2000.

¹³⁷ Site da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto.

Nesse momento, a empresa havia construído a ETE – Caiçara, que iniciou seu funcionamento em setembro de 2000.

Segundo o site da PMRP, com o financiamento do BNDES, a concessionária terminou a obra da ETE – Ribeirão Preto em novembro de 2002 e passou a tratar 100% dos esgotos da cidade.

A inauguração da ETE – Ribeirão Preto implicou o início da cobrança da TBTE. Até então, o tratamento efetuado na ETE – Caiçara era remunerado por meio de repasses de recursos subsidiados feitos pelo DAERP.¹³⁸

A experiência de Ribeirão Preto demonstra o interesse do setor privado em investir com fontes públicas de recursos. Isso é comprovado pela demora que houve na construção das ETE, sendo que a ETE – Ribeirão Preto somente teve suas obras iniciadas após a liberação dos recursos do BNDES.

O atraso no cronograma de obras, verificado no caso da experiência de Ribeirão Preto, coloca a questão de como o setor público pode utilizar formas alternativas para realizar os investimentos necessários. Antes da assinatura do contrato de concessão, em 1995, numa reunião com a presença do prefeito Antonio Palocci Filho, ocorreu o seguinte debate, que foi reproduzido de forma sucinta no jornal “Saneamento e Municípios”, edição de julho/agosto de 2000 pelo então presidente da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, Antonio da Costa Miranda Neto.

“O contrato de concessão estabelecia o valor de R\$ 0,18 por metro cúbico de esgoto tratado. Fizemos a conta e mostramos para o prefeito que, com a cobrança desse valor adicionado à conta d’água, em quatro anos, seria possível ao município construir a ETE com recursos próprios. O prefeito não aceitou nossa argumentação, afirmando que a população exigia tratamento dos esgotos em dois anos. Pois bem, passaram-se cinco anos da assinatura do contrato de concessão, e Ribeirão Preto ainda não conta com a obra.”(Jornal Saneamento e Municípios, edição de julho/agosto de 2000)

¹³⁸ Site da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE OS CASOS ESTUDADOS.

A análise de dois casos de concessão e de um caso de gestão pública do saneamento básico no Brasil não é suficiente para dizer se o setor público ou o privado é o mais eficiente para gerir esses serviços no país. Por isso mesmo, a idéia que norteou a realização dos estudos de caso foi de levantar padrões administrativos que pudessem caracterizar alguns aspectos das ações do setor privado à frente dos serviços de saneamento analisados.

Neste momento da dissertação, os aspectos retirados dos casos nacionais serão apontados e comparados aos verificados nos casos internacionais, de forma a buscar as semelhanças existentes entre eles, tirando, assim, alguns pontos de convergência, que possam caracterizar algumas ações do “setor privado de saneamento”.

Além dessas questões, serão mostrados pontos que podem contribuir para que se possa atingir a universalização do setor de saneamento básico no Brasil.

Por intermédio dos casos nacionais e internacionais analisados no presente trabalho, percebe-se que o instrumento por meio do qual se pode atingir a universalização dos serviços de saneamento básico no Brasil é a tarifa cobrada pelos serviços. Mesmo empresas que têm acesso a fontes extratarifárias de financiamento, utilizar-se-ão das tarifas para amortizar os empréstimos financeiros, recebidos e, portanto, estas não podem ser subestimadas.

Para os serviços públicos, uma questão que deve ser considerada é a mudança no relacionamento com o setor privado. O caso da SANASA é muito esclarecedor nesse quesito pois, a renegociação dos contratos de prestação de serviços em novas bases implicou a redução dos gastos com terceiros. A idéia por trás dessa mudança é a negociação de valores menores para a prestação dos serviços em troca do compromisso de pagamento sem atrasos.

Ainda no sentido da redução dos custos, um dos pontos essenciais para a universalização dos serviços de saneamento básico no Brasil é a queda nos índices de perdas das empresas de saneamento do país. Através dos casos de Campinas e de Limeira, percebe-se como esse meio é preponderante para a geração de recursos internos para financiar o setor.

O planejamento dos serviços de saneamento é uma idéia que deve ser recuperada como um instrumento de relevância para atingir as metas universalistas. Sua

importância está intimamente relacionada à continuidade administrativa (independente das mudanças e mandatos governamentais), como foi visto na SANASA, que há vários anos norteia suas ações pelo o objetivo de tratar todo o esgoto produzido na cidade de Campinas. Neste sentido muito têm contribuído as ações do Ministério Público do Estado de São Paulo junto aos municípios paulistas.

Os acordos que o Ministério Público tem firmado com os municípios obtiveram como resultado o planejamento conjunto das ações de saneamento básico tendo, como objetivo, atingir as metas de universalização. Ao considerar as especificidades e potencialidades de cada município, tais acordos têm levado ao comprometimento com um cronograma de trabalho realista no setor de saneamento.

Uma discussão que tem gerado muita polêmica, da qual fazem parte as entidades ligadas ao saneamento nacional, é a que pede uma mudança nos critérios para a contratação de novos empréstimos de financiamento junto ao Governo Federal. Entre os novos critérios está a avaliação das condições financeiras e da capacidade de endividamento da autarquia ou da empresa que presta os serviços de saneamento básico, e não das prefeituras municipais ou dos Governos Estaduais para conceder os financiamentos. Este ponto é fundamental para aumentar a possibilidade de contratação dos recursos disponíveis para o setor.

O Estado participou das concessões nos três casos internacionais como indutor do processo e criou, antes da sua realização, uma estrutura de regulação e de fiscalização. Nos casos analisados no Brasil, os executivos municipais nomearam as autarquias que, anteriormente, prestavam os serviços concedidos como fiscalizadores porém, sem constituir, *a priori*, uma base apropriada para tal ação.

Outro ponto em que há convergência entre os casos de concessão analisados é no aumento das tarifas. Há grandes aumentos, tanto nos casos internacionais quanto nos casos nacionais. De maneira complementar aos aumentos de tarifas, a redução dos custos é outro fator verificado nos casos internacionais e em Limeira, que possui concessão total dos serviços.

O aumento das tarifas associado à redução de custos gera um aumento da lucratividade das empresas, mas o que se verifica, em ambos os casos, é que o aumento da lucratividade é repassado para as empresas matrizes e finda por restringir os gastos com investimentos.

Por último, percebe-se, em todos os casos de concessão analisados, uma busca, cada vez maior, por recursos públicos para investimentos. Isso é visível tanto nos casos nacionais quanto para os internacionais.

Pela análise dos pontos mostrados acima, pode-se verificar um certo padrão de comportamento do setor privado, no que se refere ao setor de saneamento. Apesar disso, é importante que a discussão continue sendo realizada para que se possa ter uma visão, cada vez mais completa e ampla dos problemas que envolvem o saneamento básico no país.

CONCLUSÕES.

A idéia que perpassou a presente dissertação, desde seu início, é a de realizar o estudo de alguns casos, brasileiros e internacionais, de gestão pública e privada do saneamento básico. A análise desses casos teve o intuito de tirar algumas conclusões sobre os espaços existentes para os setores público e privado no financiamento das ações de saneamento básico no Brasil.

Para isso, diversas questões foram levantadas no decorrer do trabalho. Em sua primeira parte, as questões mais gerais do saneamento básico mundial e brasileiro foram abordadas.

Primeiramente, o problema da escassez de água doce no planeta, que torna necessário a transferência de grandes quantidades de água por meio do comércio entre países. Além da sua comercialização, o acesso aos grandes mananciais de água do mundo torna-se parte das estratégias dos países desenvolvidos. Estes influenciam suas grandes empresas a entrarem no mercado de saneamento mundial para, assim, terem acesso, também, às grandes fontes de água do planeta.

Nesse sentido, o país que saiu na frente foi França. Esta elaborou uma política pública para criar grandes empresas de saneamento, que deveriam controlar a maior parte dos serviços daquele país e se lançarem no mercado globalizado das concessões de saneamento. Por outro lado, as ligações e influências entre o Governo Francês e essas empresas, fazem com que elas ocupem papel importante junto às organizações multilaterais e influenciem as concessões em todo o mundo. O resultado atual desse processo é que as duas maiores empresas de saneamento francesas são as líderes no processo global de concessões dos serviços de saneamento básico.

Por meio do estudo dos casos internacionais, da Inglaterra, França e Argentina, verificou-se uma série de características comuns a esses três casos. Primeiramente, observa-se a participação do estado como elemento chave para o desencadeamento do processo, preparando a estrutura básica para a regulação das concessões e privatizações e, posteriormente, ao atender as exigências feitas pelas empresas privadas.

Outro ponto de convergência entre os casos internacionais é o financiamento das empresas com recursos tarifários, fato que resultou em grandes aumentos de tarifas em todos os casos analisados.

A análise do saneamento nacional mostrou o surgimento do PLANASA em um momento em que o padrão de acumulação vigente estava baseado no crescimento

do setor produtivo. A falência desse padrão fez com que o PLANASA se desestruturasse.

O PLANASA implicou a centralização das ações de saneamento da maioria dos estados nas Companhias Estaduais de Saneamento Básico e a concentração da aplicação dos recursos do FGTS na região sudeste e nas áreas mais ricas dos estados das demais regiões do país.

A falência do PLANASA, juntamente com a mudança no padrão de acumulação, gerou uma diminuição dos financiamentos com recursos do FGTS. As restrições às contratações com recursos do FGTS ao setor público de saneamento continuaram até 2003, quando a mudança no Governo Federal gerou a retomada das contratações. Porém, é necessário que este formule uma nova política de saneamento, que crie critérios próprios para a concessão de financiamentos ao setor.

A segunda parte da dissertação analisou os estudos dos casos nacionais. Uma experiência de gestão pública do saneamento, por meio do estudo da SANASA – Campinas e de duas outras experiências nacionais de concessão de serviços de saneamento básico no Brasil. Uma de concessão total dos serviços em Limeira e uma concessão parcial do serviço de tratamento de esgotos em Ribeirão Preto.

O estudo realizado em Campinas mostra como a SANASA saiu de uma situação em que apresentava sucessivos prejuízos para a recuperação da sua capacidade de investimento e endividamento, além disso, foi mostrada sua adaptação ao período em que houve a proibição de contratações de financiamentos com recursos do FGTS.

A empresa conseguiu, durante o período de 1996 a 2002, que compreende gestões de três prefeitos, manter um certo padrão de comportamento que resultou na redução de custos da empresa. Isso pôde ser verificado por meio do programa de controle de perdas, que foi de fundamental importância para a manutenção da empresa em um patamar menor de custos.

Quanto à política tarifária, a queda no consumo *per capita* de água implicou a realização de reajustes acima da inflação para que se mantivesse o valor real da receita total da empresa.

A queda dos custos, em virtude da redução drástica das dívidas de curto e longo prazo, e do programa de controle de perdas, associado à manutenção dos valores reais da receita total da empresa, gerou a reversão da sua situação, que vinha de diversos prejuízos, para a obtenção de lucros e a recuperação da capacidade de endividamento.

Esta recuperação possibilitou a realização dos investimentos necessários entre 2001 e 2002, com recursos próprios. A partir de 2003, com a recuperação da capacidade de endividamento, a SANASA pôde contratar os financiamentos de que necessita para cumprir o cronograma assumido com o Ministério Público de São Paulo para o tratamento de 70% dos esgotos coletados na cidade até o final de 2006.

Dois casos nacionais de concessão dos serviços de saneamento básico foram estudados. Uma concessão total do saneamento em Limeira e uma concessão parcial do tratamento de esgotos em Ribeirão Preto. Desses casos, pode-se tirar as seguintes conclusões, que se verificam, também, nos casos internacionais.

Na questão tarifária, foi verificada a tendência de aumentos reais, como forma de obter grandes incrementos nas receitas das empresas privadas.

A queda drástica dos custos com a prestação dos serviços de saneamento foi outro ponto observado nos casos internacionais e em Limeira-SP. Nesse último caso, a redução das perdas foi de grande importância, porém, nessa experiência, percebe-se o aumento nos gastos com o endividamento.

Outro fato que foi verificado nos casos nacionais e internacionais de concessão foi que os recursos internos gerados pelas empresas privadas de saneamento não resultaram no “esperado” aumento nos investimentos mas sim em fonte de lucros. No caso inglês em pagamento de dividendos, na Argentina e na experiência de Limeira-SP, em remessas de lucros às matrizes das empresas concessionárias.

Em Ribeirão Preto verificou-se outro ponto relevante, também ocorrido nos casos internacionais, que foi a tendência ao financiamento público dos investimentos do setor privado.

Esse ponto deve ser refletido ao se pensar nas formas que as Parcerias Público-Privadas (PPP) podem assumir para o setor de saneamento, uma vez que, em Ribeirão Preto, percebe-se uma grande proporção de financiamento público no total investido. Em outros países, como a França, a tendência é, cada vez mais, utilizar os recursos públicos pelas empresas privadas. Por outro lado, em Limeira, o setor público assumiu os riscos da concessão privadas.

Nos dois casos nacionais, percebe-se uma parceria em que todas as vantagens foram para o setor privado e os riscos e custos para o setor público.

Das considerações finais sobre os casos estudados, cabe ressaltar alguns pontos, como por exemplo, a participação do Ministério Público como um órgão que tem contribuído para o planejamento das ações dos serviços de saneamento básico, no sentido de gerar cronogramas adaptados à situação de cada município propiciando,

assim, a possibilidade de realização dos investimentos necessários à universalização dos serviços de saneamento.

A aprovação de uma legislação que preveja a análise da condição financeira da autarquia de saneamento básico, e não da prefeitura do município, para conceder empréstimos de financiamento é fundamental para que se possam atingir as metas universalistas.

A observação dos casos nacionais e internacionais mostra um certo comportamento adotado pelo setor privado na gestão dos serviços de saneamento. Esse comportamento baseia-se em aumentos reais de tarifas combinados com uma redução drástica nos custos e despesas dos serviços e na realização de poucos investimentos. Tal combinação implicara remessa de altos excedentes para as matrizes das empresas concessionárias.

Por fim, os casos estudados, de gestão do saneamento, mostram que a contribuição do setor privado para a gestão e a universalização dos serviços de saneamento no Brasil é reduzida e que é necessário ter muita cautela com as formas de parcerias a serem realizadas entre os setores público e privado. Por outro lado, os casos de financiamento que estão na introdução da segunda parte da dissertação demonstram que a participação do setor privado não se restringe aos processos de concessão e de gestão privada no setor.

BIBLIOGRAFIA.

- ÁGUAS DE LIMEIRA, “Relatório dos Administradores e Balanço Patrimonial referente ao ano de 1997.”, 1998, mimeo.
- ÁGUAS DE LIMEIRA, “Relatório dos Administradores e Balanço Patrimonial referente ao ano de 2002.”, Gazeta de Limeira, edição de 29 de maio de 2003.
- ÁGUAS DE LIMEIRA, site na internet, www.aguasdelimeira.com.br.
- AFRICAN WATER PAGE, “International Water Companies”, 2001, Versão Internet
- AMPARO, Paulo P. do & CALMON Katya M.N. “A Experiência Britânica de Privatização do Setor de Saneamento”, in IPEA, Texto para Discussão nº701, IPEA, Brasília-DF, Janeiro/2000.
- ANNAMRAJU, B.; CALAGUAS, B. & GUTIERREZ, E, “Financing Water and Sanitation”, Water Aid, Versão Internet, Novembro de 2001.
- ARRETCHE, Marta T.S. “Aspectos Regionais dos Gastos com Habitação e Saneamento Básico”, in AFFONSO, Rui & BARROS SILVA, Pedro L. “Descentralização e Políticas Públicas”, FUNDAP, 1996.
- ARTANA, Daniel, NAVAJAS, Fernando & URBIZTONDO, Santiago, “La regulacion económica em lãs concesiones de água potable y deságües cloacales em Buenos Aires y Corrientes, Argentina”, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1997, versão internet.
- ASSEMAE, FNS. 1º Diagnóstico Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, Brasília-DF: Água e Vida, 1996.
- ASSEMAE & FNU. Concessões Privadas, Radiografia de um Equívoco., Brasília-DF, ASSEMAE, 1996.
- ASSEMAE, “Bolsa de informações sobre tarifas de água e esgoto”, mês fevereiro de 1994, mimeo.
- ASSEMAE, “Bolsa de informações sobre tarifas de água e esgoto”, mês julho de 1995, mimeo.
- ASSEMAE, “Ribeirão Preto faz licitação para construção e operação de estação de tratamento de esgoto.”, Jornal Saneamento e Municípios, Edição Julho de 1994
- ASSEMAE, “Ribeirão Preto assina contrato para estações de tratamento de esgotos.”, Jornal Saneamento e Municípios, Edição outubro/novembro de 1995.
- ASSEMAE, “Denúncia da ASSEMAE sobre concessão de esgoto de Ribeirão Preto gera matéria na Folha de São Paulo.”, Jornal Saneamento e Municípios, Edição fevereiro/março de 1997.

- ASSEMAE, “Ação popular pode cancelar concessão privada de Ribeirão Preto, porque obras ainda não começaram.”, Jornal Saneamento e Municípios, Edição outubro/novembro de 1997.
- ASSEMAE, “Prefeitura de Ribeirão Preto multa concessionária privada em R\$ 10 milhões por atraso na obra.”, Jornal Saneamento e Municípios, Edição abril/maio de 1998.
- ASSEMAE, “Ribeirão Preto: ASSEMAE debate equívoco da concessão privada do esgoto.”, Jornal Saneamento e Municípios, Edição julho/agosto de 2000.
- BARLOW, Maude & CLARKE, Tony, “Ouro Azul: Como as grandes corporações estão se apoderando da água doce do nosso planeta.”, M. Books do Brasil, São Paulo, 2003, 1ª edição.
- BAU, João, “Globalização da Economia e o abastecimento de água”, São Paulo, 1997, Mimeo.
- BAYLISS, Kate, HALL, David & LOBINA, Emanuele “Has Liberalization gone too far? – A review of the issues in water and energy”, PSIRU, 2001, versão internet.
- BIRTCHALL, Johnston, “Mutual, non-profit or public interest company? An evaluation of options for the ownership and control of water utilities”, in Annals of Public and Cooperative Economics, 2002, Versão internet.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, Dados sobre as aplicações em saneamento básico. 1997.
- CÂMARA MUNICIPAL DE LIMEIRA, “Ata da Sessão Extraordinária da Câmara Municipal de Limeira de 29/04/94”, 1994.
- CÂMARA MUNICIPAL DE LIMEIRA, “Ata da Sessão Extraordinária da Câmara Municipal de Limeira de 30/04/94”, 1994.
- CÂMARA MUNICIPAL DE LIMEIRA, “Ata da Sessão Extraordinária da Câmara Municipal de Limeira de 01/05/94”, 1994.
- CÂMARA MUNICIPAL DE LIMEIRA, “Lei Complementar n° 128”, 1994, mimeo.
- CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, “Lei Complementar n°226/94”, 1994, mimeo.
- CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, “Projeto de Lei Complementar n°260/94”, 1994, mimeo.
- CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, “Projeto de Lei Complementar n°285/94”, 1994, mimeo.
- CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, “Lei Complementar n°363/94”, 1994, mimeo.

- CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, "Projeto de Lei Complementar n°405/95", 1995, mimeo.
- CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, "Lei n°8.891/2000", 2000, mimeo.
- CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, "Lei n°8.946/2000", 2000, mimeo.
- CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, "Lei Complementar n°1.230/2001", 2001, mimeo.
- CLARK, Ephraim & MONDELLO, Gérard, "Water Management in France: Delegation and irreversibility", in Journal of Applied Economics, 2000, Versão Internet.
- COSTA, A. M. Análise Histórica do Saneamento no Brasil. Tese de Mestrado. ENSP/FIOCRUZ, Recife-PE, 1994, Mimeo.
- COSTA E SILVA, R. J. Mudanças Profundas, Rio de Janeiro: Bio, 1993.
- DEFENDE, "Parecer técnico jurídico referente a alteração da estrutura tarifária que culminou no aumento ilegal da conta d'água na cidade de Limeira-SP no período de Janeiro a Junho de 2003"., 2003, mimeo.
- DIÁRIO OFICIAL do município de Campinas, "UNESCO coloca a SANASA entre as dez melhores empresas do mundo", Prefeitura Municipal de Campinas, edição de 04 de dezembro de 2003, versão internet
- DIÁRIO OFICIAL do município de Campinas, "Presidente Lula assina contratos e libera R\$ 80 milhões para a SANASA", Prefeitura Municipal de Campinas, edição de 18 de dezembro de 2003, versão internet.
- ELNABOULSI, Jihad C., "Organization, Management and delegation in the French Water industry", in Annals of Public and Cooperative Economics, 2001, versão internet.
- ENOHSA, "Sistemas de Dados Básicos SPIDES", Versão Internet.
- FONTENELE, J. A . T., RODRIGUES, E. A . & YAMAGUTI, J. "A viabilidade econômica dos projetos e da Companhia Estadual de Saneamento no Modelo PLANASA: Uma Análise Crítica", in: ABES, Anais do 12º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental . Brasília-DF: ABES, 1983.
- FORBES Magazine, "Lista das Maiores Empresas", 2001, Versão Internet.
- FOSTER, Vivien, "Ten years of water service reform in Latin América: Towards an Anglo-French Model.", Banco Mundial, 1999, Versão Internet.
- GLEICK, Peter; WOFFf, Gary; CHALECKI, Elizabeth & REYES, Rachel, "The New Economy of Water: The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water", Pacific Institute, Versão Internet, Fevereiro/2002.
- HALL, David, "The Water Multinationals", World-PSI, Setembro/1999, Versão Internet.
- HALL, David, "The water multinationals 2002 – Financial and other problems.", PSIRU, 2002, Versão Internet.

- HANDMER, J & JOHNSON, C, "Water supply in England and Wales: whose responsibility is it when things go wrong?", in Water Policy, Elsevier, 2001, versão internet.
- IBGE Censo 2000, versão internet.
- IPEA. Diagnóstico do Setor de Saneamento: Estudo Econômico e Financeiro, Brasília-DF: IPEA, 1995.
- IPEA. Novo modelo de Financiamento para o Setor de Saneamento, Brasília-DF: IPEA, 1995.
- JALFIM, Tenório F. & BAPTISTA Naidison, "Uma saída para a seca" in Cadernos Diplô, "A disputa pelo Ouro Azul" Le Monde diplomatique, 2003.
- JORNAL DE LIMEIRA, "Água para indústria e comércio teve aumento real de 60%, diz vereador", edição de 30 de julho de 1994.
- JORNAL DE LIMEIRA, "Águas de Limeira deve sofrer nova multa", edição de 01 de agosto de 1999.
- MPO/SEPURB. "Política Nacional de Saneamento", Brasília-DF, 1995, mimeo.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, "Petição inicial da Ação de medida cautelar incidental de seqüestro de bens e Ação civil pública de anulação de ato administrativo.", Promotoria de Justiça de Proteção aos direitos constitucionais do cidadão de Limeira-SP, 1996, mimeo.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, "Acordo do Processo nº 1.737/2001, contra a SANASA e a Prefeitura Municipal de Campinas", 2003, mimeo.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, "Termo de Compromisso entre a SANASA e a Prefeitura Municipal de Campinas e o Ministério Público do Estado de São Paulo", 1998, mimeo.
- MONTENEGRO, Marcos H. F., A Universalização e o financiamento do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, Brasília-DF, 2000.
- MONTENEGRO, Marcos H. F., Retomar os Financiamento do FGTS para o Saneamento, Comissão de Desenvolvimento Urbano e do Interior da Câmara dos Deputados, Brasília-DF, 1999.
- PEIXOTO, João Batista, O Barulho da Água, Os Municípios e a gestão dos serviços de saneamento. São Paulo, Água e Vida, 1994.
- PIERRI, Luiz Carlos & DAL SANTO, Osvaldo, "Relatório Final da CPI da concessão dos serviços públicos de água e esgoto de Limeira", Câmara Municipal de Limeira-SP, 1995, Mimeo.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMEIRA, "Aditamento ao Contrato de Concessão", 2001, mimeo.

- PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMEIRA, "*A verdade sobre a concessão do sistema de água e esgoto de Limeira*", Jornal de Limeira, 1998.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMEIRA, "*Contrato de Concessão de serviço público com execução de obras públicas que entre si celebram o município de Limeira e o consórcio constituído pelas empresas CBPO e Lyonnaise des Eaux.*", 1995, mimeo.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMEIRA, "*Decreto n°255*", 1994, mimeo..
- PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMEIRA, "*Edital n°68/94 para a Concorrência Pública n° 07/94*", 1994, mimeo.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMEIRA, "*Extrato do termo de aditamento n°3*", Jornal Oficial do Município de Limeira-SP, 2002.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMEIRA, site na internet, www.limeira.sp.gov.br.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMEIRA, "*Termo de Aditamento n°2 ao contrato de concessão dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos sanitários do município de Limeira.*", 2002, mimeo.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, "*Contrato de Concessão de obra pública entre o município de Ribeirão Preto, por intermédio do Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto e a Empresa Ambient – Serviços Ambientais de Ribeirão Preto S.A.*", 1995, mimeo.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, site na internet, www.ribeiraopreto.sp.gov.br.
- REBOUÇAS, Aldo, "*O paradoxo brasileiro*" in Cadernos Diplô, "A disputa pelo Ouro Azul" Le Monde diplomatique, 2003.
- REYDON, Bastiaan P., Schlögl, Ana Karina S.B., Arrenius, Alexandre E, Camelo Filho, José V., Gonçalves, Juliano C., Justo, Manoel Carlos D. M., Sinisgalli Paulo, Sousa Júnior, Wilson C.I de. "*Tratamento de esgoto e seu efeito no custo agregado do tratamento de água: Uma abordagem Quantitativa.*", 2001, mimeo.
- SAAE - LIMEIRA, "*Ato n°632*", 1994, mimeo..
- SAAE - LIMEIRA, "*Ato n°638*", 1994, mimeo..
- SAAE - LIMEIRA, "*Ato n°641*", 1994, mimeo..
- SACCO, Denise, "*A esperança nacional*" in Cadernos Diplô, "A disputa pelo Ouro Azul" Le Monde diplomatique, 2003.
- SANASA, "*Jornal Água e Cidadania: Dia Internacional da água*". SANASA, Campinas-SP, Março, 2002, Edição Especial.
- SANASA, "*Jornal Água e Cidadania: Dia Internacional da água*". SANASA, Campinas-SP, Março, 2003, Edição n°9.

- SANASA, "Relatório da Administração referente ao ano de 1996". Diário Oficial do Estado de São Paulo, 1997.
- SANASA, "Relatório da Administração referente ao ano de 1997". Diário Oficial do Estado de São Paulo, 1998.
- SANASA, "Relatório da Administração referente ao ano de 1998". Diário Oficial do Estado de São Paulo, 1999.
- SANASA, "Relatório da Administração referente ao ano de 2000". Diário Oficial do Estado de São Paulo, 2001.
- SANASA, "Relatório da Administração referente ao ano de 2001". SANASA, 2002, versão internet.
- SANASA, "Relatório da Administração referente ao ano de 2002". SANASA, 2003, versão internet.
- SANASA, "Relatório da Gerência de Controle de Perdas", 2003, mimeo.
- SANASA, "Resolução tarifária n°1", 2001, versão internet.
- SANASA, "Resolução tarifária n°2", 2002, versão internet.
- SANASA, "Resolução tarifária n°3", 2003, versão internet.
- SANASA, site internet, www.sanasa.com.br
- SEADE, "Informações sobre os Municípios Paulistas", 2003, versão Internet.
- SECOM - Secretária de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, "Boletim em questão" de 15 de dezembro de 2003, Versão Internet
- SECOM - Secretária de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, "Boletim em questão" de 29 de dezembro de 2003, Versão Internet.
- SILVA, Jair, B. ROCHA, J.A. & SANTANA, A.L., "Experiências com as Vicissitudes", Anais da XXII Assembléia Nacional da ASSEMAE, Belo Horizonte-MG, 1996.
- SILVA, Jair, B. & OLIVEIRA, Marcos.N., "Um caso de autofinanciamento para obras de saneamento básico", Anais da XXVI Assembléia Nacional da ASSEMAE, Vitória-ES, 1998.
- SILVA, Rodolfo J. C. "A saga de um país pelo viés do saneamento" in Direto da Fonte. CORSAN, Porto Alegre, 1999.
- SIQUEIRA, Lilian, Senra, "Revista O Povo", CR Gráfica e Editora, edição de novembro de 2003,
- SNIS, "Diagnóstico dos serviços da Água e Esgoto", IPEA, Brasília-DF, 1996.
- SNIS, "Diagnóstico dos serviços da Água e Esgoto", IPEA, Brasília-DF, 1997.
- SNIS, "Diagnóstico dos serviços da Água e Esgoto", IPEA, Brasília-DF, 1998.
- SNIS, "Diagnóstico dos serviços da Água e Esgoto", IPEA, Brasília-DF, 1999.
- SNIS, "Diagnóstico dos serviços da Água e Esgoto", IPEA, Brasília-DF, 2000.

- SNIS, "Diagnóstico dos serviços da Água e Esgoto", IPEA, Brasília-DF, 2001.
- SUMMERTON, Neil, "British way in water", in Water Policy, Elsevier, 1998, versão internet.
- TAVARES DE ALMEIDA, Maria H. "Federalismo e Políticas Sociais", in AFFONSO, Rui & BARROS SILVA, Pedro L. "Descentralização e Políticas Públicas", FUNDAP, 1996.
- WORLD-PSI, "Textos sobre o Fórum Mundial da Água de 2000", World-PSI, Março/2000, Versão Internet.
- WORLD-PSI, "The Roots of Privatization", World-PSI, 1997, Versão Internet.
- WORLD-PSI, "Transnationals in Public Services", World-PSI, 1998, Versão Internet.