

Experiências de Êxito em Serviços Públicos Municipais de Água e Esgotos no Brasil

Silvano Silvério da Costa, Patrícia Campos Borja, Léo Heller, Luiz Roberto Santos Moraes*
www.tni.org, julho 2006

APRESENTAÇÃO

O artigo apresenta de forma sintética o registro de vinte experiências de êxito de serviços públicos de saneamento selecionadas a partir de metodologia e critérios que procuraram privilegiar boas práticas na prestação desses serviços. Os principais princípios e critérios utilizados foram: a universalidade, a equidade, a integralidade das ações, a intersetorialidade, a qualidade dos serviços, o controle social e a titularidade municipal.

São destacadas a seguir as principais características dos serviços públicos selecionados, com o intuito de contribuir para um debate, no cenário brasileiro e internacional, sobre a melhor forma de prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, se públicos ou privados. A tese defendida pela ASSEMAE – Associação Nacional de Serviços Municipais de Saneamento - é de que a gestão e prestação de tais serviços devem ser públicas, sempre envolvendo e garantindo o controle e participação cidadã.

1. INTRODUÇÃO

A ASSEMAE - organização não governamental sem fins lucrativos - foi criada em 1984 e tem como pilares basilares a defesa e a promoção dos interesses dos serviços públicos municipais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais, por um lado, e por outro a luta contra a privatização destes serviços.

No Brasil, os serviços municipais são responsáveis por atender com abastecimento de água aproximadamente 1.800 municípios e com a coleta de esgotos 4.000 municípios. Nesse universo encontram-se municípios de diversos portes populacionais, pequenos, médios e grandes. São duas e vários municípios acima de 500.000 habitantes.

A multiplicidade de experiências apresentadas mostra a riqueza das nuances dos serviços de água e esgotos em cada município brasileiro e celebra a necessidade de se intensificar a cooperação e a associação entre municípios.

Há municípios com ricas experiências que não integram esta publicação. Porém a eles não se pode negar a imensa contribuição que deram à estruturação do saneamento brasileiro.

O objetivo da presente comunicação é propiciar que Poder Público, agentes sociais, instituições públicas e sociedade civil possam debater e se beneficiar das experiências dos Municípios, proporcionando a troca de experiências de trabalho coletivo.

2. METODOLOGIA DE SELEÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS

Para a definição de experiência bem sucedida foram adotados os seguintes princípios e diretrizes (BRASIL, 2004):

*Experiência bem sucedida de um sistema de saneamento é aquela (i) que cumpre de forma satisfatória todos os princípios a seguir ou (ii) que cumpre de forma exemplar **um ou mais** desses princípios¹:*

- **Universalidade** - atendimento universal da população alvo das ações de saneamento;

- **Equidade** - equivalência na qualidade sanitária dos serviços, independente das condições sócio-econômicas do usuário e da realidade urbanística de onde vive;
- **Integralidade** - atendimento pelos serviços de saneamento com uma visão integral, que entenda o saneamento como um conjunto de ações, envolvendo, pelo menos, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza pública, a drenagem pluvial e o controle de vetores;
- **Titularidade municipal** - reconhecimento e respeito à autonomia municipal, em coerência com o preceito constitucional;
- **Gestão pública** - a compreensão de que os serviços de saneamento são, por definição, públicos, prestados por entidade de natureza pública, organizado sob a forma de órgão da administração direta, autarquia, empresa pública, ou sociedade de economia mista, neste último caso, desde que o processo decisório seja integralmente do titular do serviço;
- **Participação e controle social** - como requisito indispensável para tornar visível e legitimada a diversidade de interesses, bem como para a apropriação dos equipamentos de saneamento pela população;
- **Intersetorialidade** - integração com o desenvolvimento urbano, a saúde pública e com as áreas ambiental e de recursos hídricos, entendida como indispensável para se atingir o pleno êxito das ações, por natureza complexas;
- **Qualidade dos serviços** - incluindo a regularidade, a continuidade, a eficiência, a segurança, a atualidade, a cortesia e a modicidade dos custos;
- **Acesso** - compatibilização da política tarifária com o poder aquisitivo do usuário, mediante a prática da modicidade dos preços.

O universo dos municípios passíveis de serem selecionados corresponde àqueles que prestam seus serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário de forma autônoma e direta, por meio de autarquias, empresas públicas, departamentos ou outros arranjos, sempre no âmbito dos municípios.

Os municípios selecionados e que atenderam a esses critérios e princípios foram: Alagoinhas, Araraquara, Campinas, Caxias do Sul, Guairá, Guarulhos, Ibiporã, Ituiutaba, Jaboticabal, Passos, Penápolis, Piracicaba, Poços de Caldas, Porto Alegre, Sacramento, Santo André, Uberlândia, Unai, Viçosa e Volta Redonda. Destaca-se que a escolha atendeu ao mesmo tempo diversidades regionais, populacionais e tipologias de modalidade de prestação (sempre públicos).

3. ASPECTOS RELEVANTES DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS

A seguir são apresentados aspectos relevantes de algumas das 20 experiências selecionadas, agrupadas pelos principais atributos.

Participação e controle social

Em 2001, o município de Alagoinhas na Bahia foi o primeiro no Brasil a aprovar sua Política de Saneamento Ambiental, construída de forma participativa por meio de Conferência. Também foi pioneiro na realização da Conferência Intersetorial de Saneamento Ambiental, Saúde e Meio Ambiente. O Município acaba de elaborar o Plano Municipal de Saneamento Ambiental, por meio de convênio firmado entre Prefeitura e Universidade Federal da Bahia. O SAAE promove obras de esgotamento sanitário aplicando técnicas de mobilização social e obtendo a participação da comunidade.

Serviços Universais

Desde a criação da Autarquia, o Serviço de Água e Esgotos de Araraquara, SP, cumpre o princípio da universalidade, tratando e distribuindo 100% da água e tratando 100% dos esgotos coletados e trabalhando com recursos provenientes das respectivas tarifas. De 1969 para cá, a população de Araraquara triplicou, mas continua sendo integralmente atendida por serviços de qualidade, com controle social. O Serviço de Água e Esgotos incorporou a gestão de resíduos sólidos há pouco mais de um ano e se prepara para assumir a drenagem de águas pluviais.

Desde a década de 1970, a cidade de Guairá, SP é 100% saneada. Esse é o resultado da prioridade dada pela administração pública ao saneamento básico em relação às obras de infra-estrutura e aos serviços de saúde ambulatorial. A continuidade administrativa e o planejamento também contribuíram para que a cidade alcançasse níveis de atendimento universal. Para garantir água em quantidade e qualidade para a população, a gestão dos recursos hídricos confunde-se com a própria gestão do saneamento no Município.

A sede urbana de Unai, MG, possui 100% de água tratada e 100% de esgotos coletados e tratados. Os permanentes investimentos com recursos provenientes das tarifas permitiram acompanhar o vertiginoso crescimento da sede urbana. Em 10 anos, a taxa de mortalidade infantil no Município caiu pela metade.

O Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Guarulhos tem por missão: universalizar o abastecimento de água potável e a coleta do esgoto sem poluir os cursos d'água; e prestar serviços com qualidade a preço justo. O resultado é demonstrado pelo próprio cliente, que reconhece as melhorias, apesar de ainda haver desafios a serem superados – um deles, o tratamento dos esgotos sanitários. Nos últimos quatro anos, 50 mil famílias que não contavam com ligação de água em suas casas passaram a contar com esse serviço público essencial.

Serviços com foco no cidadão

A Sanasa – Empresa Pública de Saneamento de Campinas – é nacionalmente reconhecida como a empresa pública de alta tecnologia que vem reduzindo perdas de água com políticas de monitorização e racionalização do uso. A Sanasa também está aberta ao controle social. As três Conferências de Saneamento realizadas pelo Município derrotaram a tentativa de privatização da empresa e denunciaram Projeto de Lei de iniciativa do governo federal em 2001, que poderia resultar na transferência, para o governo do Estado de São Paulo, das decisões sobre os destinos de seus serviços de saneamento. A Sanasa é um exemplo de empresa pública comprometida com a população

Dos 153 servidores da Superintendência de Água e Esgotos de Ituiutaba – SAE, 90 estão diretamente envolvidos na relação com o consumidor. A SAE realiza pesquisas mensais de pós atendimento, com amostra de clientes que solicitaram serviços às áreas Comercial e de Manutenção. Essas pesquisas vêm revelando índices de satisfação superiores a 90%.

Planejamento

Caxias do Sul, RS, é o segundo maior município gaúcho em população, tem sua economia calcada na atividade industrial e vive o desafio de ampliar de 6% para 100% o percentual de esgotos tratados. A cidade buscou na parceria com Universidade Federal do Rio Grande do Sul o planejamento integrado do esgotamento sanitário com a drenagem das águas pluviais. A perspectiva é o aproveitamento da estrutura de redes coletoras de esgoto misto, que atendem a 85% da cidade.

Com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, o Município de Volta Redonda, RJ, passa a ser o berço da siderurgia brasileira. Em 1993, Volta Redonda enfrentou a recessão econômica e passou a caminhar com as próprias pernas, incorporando novas práticas de gestão para atender à demanda por serviços públicos eficientes. Um dos maiores exemplos dessa moderna gestão é o Serviço Autônomo de Água e Esgoto, que adotou um amplo programa de combate às perdas e a consequente recuperação das receitas.

Parcerias Público-Públicas

Existem no Brasil experiências de consórcio entre municípios para prestarem serviços de saneamento a mais de um município. Ibiporã, PR, apresenta índices de atendimento de abastecimento de água e de esgotamento sanitário para as populações urbana e rural diferenciados em relação às médias nacionais e uma taxa de mortalidade infantil de 11,82 óbitos por mil nascidos

vivos. A autarquia municipal de abastecimento de água e de esgotamento sanitário agora busca o caminho do consorciamento intermunicipal para obter ganhos de escala.

Poupança pública para investimento

Jaboticabal, SP, resistiu à concessão privada para tratamento dos esgotos. Para realizar os investimentos necessários à construção da estação de tratamento de esgotos, interceptores, emissários e obras de abastecimento de água, o Município criou um inédito fundo especial, auditado pela sociedade civil. A ETE vem sendo construída em terreno doado pela Universidade Estadual Paulista - Unesp, que condicionou a cessão da área à manutenção do saneamento sob gestão pública e à realização de pesquisas.

Da ajuda externa à consolidação dos serviços de forma sustentável

Sacramento, MG, foi um dos 99 serviços municipais de saneamento criados no Brasil pelo Programa de Abastecimento de Água para Pequenas Comunidades, iniciado em 1966 por meio de contrato de empréstimo. O objetivo desse Programa foi o de implantar sistemas de abastecimento de água em sedes municipais com população compreendida entre 5 mil a 40 mil habitantes. Esse empréstimo possibilitou a construção de serviços de abastecimento de água, espalhados por diversos estados do País, 22 deles em Minas Gerais. O Saae de Sacramento firma-se como uma referência regional para outros serviços municipais e vem ganhando o respeito e apoio popular trilhando o caminho da autonomia financeira, utilizando as tarifas como principal recurso para obras e investimentos.

A integralidade dos serviços

Em 1999, o Serviço Municipal de Água e Saneamento de Santo André, SP, - Semasa - tornou-se o primeiro órgão de saneamento do País a integrar todos os componentes dos serviços: água, esgotos, resíduos sólidos e drenagem urbana. Mais recentemente, tornou-se responsável pela defesa civil e pela gestão ambiental. A integralidade dos serviços assegurou um sofisticado arranjo de subsídio interno, por meio do qual setores cujos custos não são cobertos pelas tarifas têm sido sustentados por outros serviços superavitários, ampliando a oferta rumo à universalização.

A oferta universal dos serviços de água, esgotos e resíduos sólidos foi garantida por política continuada de investimentos próprios, sustentada pela participação e controle dos usuários no Conselho Deliberativo da Autarquia de Água e Esgotos de Penápolis, SP. O desafio agora é buscar a sustentabilidade no meio rural.

A Capital do saneamento municipal

Berço da democracia participativa no País, Porto Alegre, RS, instituiu a participação popular na definição do orçamento público. O Dmae, autarquia municipal, é o maior prestador de serviços de saneamento integralmente municipal do Brasil e exemplo premiado internacionalmente pela atuação contra a privatização desse serviço essencial em todo o mundo. Na capital gaúcha, a sociedade é protagonista da história.

4. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

As experiências apresentadas não esgotam o conjunto de prestadores públicos eficientes no Brasil, mas tão somente exemplificam uma amostra de boas práticas. Existe no Brasil um conjunto de outros operadores públicos eficientes, inclusive prestados por empresas estaduais, que também poderiam ser aqui apresentadas. Entretanto, foi estabelecido um recorte de prestadores públicos e municipais de serviços.

A partir do registro dessas experiências, a ASSEMAE quer contribuir para afirmar que é possível universalizar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, de forma equânime e com qualidade, desde que se busque a gestão voltada aos interesses dos cidadãos e a austeridade no uso de recursos públicos. Existem alternativas para melhorar a gestão dos serviços e a partir daí garantir investimentos com recursos próprios.

Sabe-se, no entanto, que não basta ser público para ser eficiente. Muito ainda tem que ser melhorado nos serviços públicos prestados à população. Entretanto, o objetivo desse registro é o de contribuir para esse debate, destacando os aspectos relevantes destas experiências. A partir delas podem-se identificar possíveis ações e gestões para alcançar a universalização do acesso a serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com equidade, cortesia, qualidade e controle social no Brasil, nas Américas e no Mundo.

Por fim, vale citar que a tendência no Brasil, com o advento da Lei 11.107/2005, é de que os municípios se consorciem para a prestação, a regulação, o planejamento e a fiscalização dos serviços de saneamento. Esse arranjo pode contribuir para a denominada “economia de escala”. Dessa forma, as ações que não são possíveis por meio de um pequeno município passarão a ser pelo conjunto deles. Esse arranjo pode viabilizar a almejada parceria público-público.

REFERÊNCIA

BRASIL. *Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento: marco conceitual e estratégia metodológica*. Brasília: Ministério da Saúde; Organização Pan-Americana da Saúde, 2004. 116p.

* SOBRE OS AUTORES

Silvano Silvério da Costa

Engenheiro Civil (FE, FUMEC, 1986). Mestre em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos (DECA, FT, Unb, 2002). Diretor de Manutenção e Operação do Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Guarulhos – SAAE. Presidente da Associação Nacional de Serviços Municipais de Saneamento do Brasil – ASSEMAE e Secretário Geral da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, Capítulo Brasileiro da Red VIDA. (Endereço: Rua Coral, nº 55, apartamento 503, Cidade Maia, Guarulhos, São Paulo, Brasil, CEP.: 07.115-060, e-mail: presidencia@assem-ae.org.br. Telefone: +55 11 6472 5301.)

Patrícia Campos Borja

Engenheira Sanitarista (EP, UFBA, 1987); M.Sc. em Urbanismo (PPGAU, UFBA, 1997); Doutora em Urbanismo (PPGAU, UFBA, 2004); Pesquisadora e Professora Substituta do Departamento de Engenharia Ambiental da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia.

Léo Heller

Engenheiro Civil (UFMG, 1977) e Sanitarista (UFMG, 1978); Mestre em Engenharia Sanitária (UFMG, 1989); Doutor em Epidemiologia (UFMG, 1995); Pós-Doutorado em Políticas Públicas (University of Oxford, 2005-6). Professor do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da UFMG.

Luiz Roberto Santos Moraes

Engenheiro Civil (EP, UFBA, 1973) e Sanitarista (FSP, USP, 1974); M.Sc. em Engenharia Sanitária (IHE, Delft University of Technology, 1977); PhD em Saúde Ambiental (LSHTM, University of London, 1996); Professor Titular em Saneamento do Departamento de Engenharia Ambiental e do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental Urbana da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia; Membro do Conselho Diretor Nacional da ASSEMAE.