

Experiencias de Exito en Servicios Públicos Municipales de Agua y Alcantarillado en Brasil

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

PRESENTACION

El artículo presenta de forma sintética el registro de veinte experiencias de éxito de servicios públicos de abastecimiento de agua y alcantarillado sanitario seleccionadas a partir de metodología y criterios que tratan de privilegiar buenas prácticas en la prestación de estos servicios. Los principales principios y criterios utilizados fueron: la universalidad, equidad, integralidad de las acciones, intersectorialidad, calidad de los servicios, control social, titularidad municipal entre otras.

Se destacan a continuación las principales características de los servicios públicos seleccionados con el intuito de contribuir para un debate, en el escenario brasileño e internacional, sobre la mejor forma de prestación de servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado, si públicos o privados. La tesis defendida por ASSEMAE – Asociación Nacional de Servicios Municipales de Saneamiento es que tales servicios deben prestarse de forma pública siempre envolviendo y garantizando el control y participación ciudadana.

1. INTODUCCION

ASSEMAE – Organización - organización no gubernamental sin fines lucrativos – se creó en 1984 y tiene como pilares basilares la defensa y promoción de los intereses de los servicios públicos municipales de abastecimiento de agua, agotamiento sanitario, manejo de residuos sólidos y de aguas pluviales por un lado y por otro la lucha contra la privatización de estos servicios.

En Brasil los servicios municipales son responsables por atender con abastecimiento de agua aproximadamente 1800 municipios y con la colecta de alcantarillado 4000 municipios. En ese universo se encuentran municipios de diferentes portes poblacionales, pequeños, medianos e grandes (son dos capitales y varios municipios arriba de 500.000 habitantes).

La multiplicidad de experiencias presentadas muestra la riqueza de los matices de los servicios de agua y alcantarillado en cada municipio brasileño y celebra la necesidad de que se intensifique la cooperación y la asociación entre municipios.

Hay municipios con ricas experiencias que no integran esta publicación. Pero no se les puede negar la inmensa contribución que dieron a la estructuración del saneamiento brasileño.

El objetivo de la presente comunicación es propiciar que poder público, agentes sociales, instituciones públicas y sociedad civil puedan debatir y beneficiarse de las experiencias de los Municipios, proporcionando el cambio de experiencias de trabajo colectivo.

2. METODOLOGIA DE SELECCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS

Para definición de experiencia bien sucedida se adoptaron los siguientes principios y directrices (BRASIL, 2004):

Experiencia bien sucedida de un sistema de saneamiento es aquella (i) que cumple de forma satisfactoria **todos** los principios a continuación o (ii) que cumple de forma ejemplar una o más de estos principios¹ :

- **Universalidad** – atendimento universal de la población blanco de las acciones de saneamiento;
- **Equidad** - equivalencia en calidad sanitaria de los servicios, independiente de las condiciones socioeconómicas del usuario y de la realidad urbanística de donde vive;
- **Integralidad** – atendimento por los servicios de saneamiento con una visión integral, que entienda el saneamiento como un conjunto de acciones, envolviendo, por lo menos, el abastecimiento de agua, el alcantarillado sanitario, la limpieza pública, la drenaje pluvial y el control de vectores;
- **Titularidad municipal** – reconocimiento y respecto a la autonomía municipal, en coherencia con el precepto constitucional;
- **Gestión pública** – la comprensión de que los servicios de saneamiento son, por definición, públicos, prestados por entidad de naturaleza pública, organizada bajo la forma de órgano de la administración directa, autarquía, empresa pública, o sociedad de economía mixta, en este último caso, desde que el proceso decisorio sea integralmente del titular del servicio;
- **Participación y control social** – como requisito indispensable para tornar visible y legitimada la diversidad de intereses, tal como para la apropiación de los equipos de saneamiento por la población;
- **Intersectorialidad** – integración con el desarrollo urbano, la salud pública y con las áreas ambiental y de recursos hídricos, entendida como indispensable para que se alcance el pleno éxito de las acciones, por naturaleza complejas;
- **Cualidad de los servicios** – incluyendo la regularidad, la continuidad, la eficiencia, la seguridad, la actualidad, la cortesía y la modicidad de los costos;
- **Acceso** – compatibilización de la política tarifaria con el poder adquisitivo del usuario.

El universo de los municipio pasibles de que sean seleccionados corresponde a aquellos municipios que prestan sus servicios de abastecimiento de agua y de alcantarillado sanitario de forma autónoma y directa, por medio de autarquías, empresas públicas, departamentos o otros arreglos siempre en el ámbito de los municipios.

Los municipios seleccionados y que atendieron a estos criterios y principios fueron: Alagoinhas, Araraqara, Campinas, Caxias do Sul, Guairá, Guarulhos, Ibioporã, Ituiutaba, Jaboticabal, Passos, Penápolis, Piracicaba, Poços de Caldas, Porto Alegre, Sacramento,

Santo André, Uberlândia, Unai, Viçosa y Volta Redonda. Se destaca que la selección atendió al mismo tiempo diversidades regionales, poblacionales y tipologías de modalidad de prestación (siempre públicos).

3. ASPECTOS RELEVANTES DE LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS

A continuación son presentados aspectos relevantes de algunas de las 20 experiencias seleccionadas, agrupadas por los principales atributos.

Participación y control social

En 2001, el municipio de Alagoinhas en Bahia fue el primer municipio en Brasil a aprobar su Política de Saneamiento Ambiental construida de forma participativa por a través de Conferencia. También fue pionero en la realización de la Conferencia Intersectorial de Saneamiento Ambiental, Salud y Medio Ambiente. El Municipio acaba del elaborar el Plan Municipal de Saneamiento Ambiental, por medio de convenio firmado entre ayuntamiento y Universidad Federal de Bahia. SAAE promueve obras de alcantarillado sanitario aplicando técnicas de movilización social y obteniendo la participación de la comunidad.

Servicios Universales

Desde la creación de la Autarquía, el Servicio de Agua y Alcantarillado de Araraquara, SP cumple el principio de la universalidad, tratando y distribuyendo el 100% del agua y tratando el 100% de los alcantarillados colectados y trabajando con recursos provenientes de las respectivas tarifas. De 1969 hasta ahora, la población de Araraquara, SP ha triplicado, pero continúa siendo integralmente atendida por servicios de calidad, con control social. El Servicio de Agua y Alcantarillado incorporó la gestión de residuos sólidos a poco más de un año y se prepara para asumir el drenaje de aguas pluviales.

Desde 1970, la ciudad de Guairá, SP, el 100% saneada. Ese es el resultado de la prioridad dada por la administración pública al saneamiento básico con relación a las obras de infraestructura y a los servicios de salud ambulatoria. La continuidad administrativa y el planeamiento también contribuyeron para que la ciudad alcanzara niveles de atendimento universal. Para garantizar agua en cantidad y calidad para la población, la gestión de recursos hídricos se confunde con la propia gestión del saneamiento del municipio.

La sede urbana de Unai, MG, posee el 100% de agua tratada y el 100% de alcantarillado colectados y tratados. Las inversiones permanentes con recursos provenientes de las tarifas permitieron acompañar el vertiginoso crecimiento de la sede urbana. En 10 años la tasa de mortalidad infantil en el municipio cayó por la mitad.

El Servicio Autónomo de Agua y Alcantarillado de Guarulhos tiene por misión: universalizar el abastecimiento de agua potable y la colecta de alcantarillado sin contaminar los cursos de agua; fornecer servicios con calidad a precio justo. El resultado se demuestra por el propio cliente, que reconoce las mejoras, a pesar de que aún haya desafíos a superarse – uno de ellos, el tratamiento de los alcantarillados sanitarios. En los últimos cuatro años, 50 mil familias que no tenían abastecimiento de agua en sus casas pasaron a contar con ese servicio público esencial.

Servicios con enfoque en el ciudadano

Sanasa – Empresa Pública de Saneamiento de Campinas – es nacionalmente reconocida como la empresa pública de alta tecnología que viene reduciendo pérdidas de agua con políticas de monitorización y razonamiento de su uso. Sanasa también está abierta al control social. Las tras Conferencias de Saneamiento realizadas por el Municipio derrotaron la tentativa de privatización de la empresa y denunciaron el Proyecto de Ley 4147, de iniciativa del gobierno federal en 2001 que podría resultar en la transferencia, para que el gobierno del Estado de São Paulo de las decisiones sobre los destinos de sus servicios de saneamiento. Sanasa es un ejemplo de empresa pública comprometida con la población.

De los 153 servidores de la Superintendencia de Agua y Alcantarillado de Ituiutaba – SAE, 90 están directamente envueltos en la relación con el consumidor. SAE realiza investigaciones mensuales de post atendimento, con muestras de clientes que solicitaron servicios a las áreas Comercial y de Manutenção. Esas investigaciones han revelado índices de satisfacción superiores al 90 %.

Planeamiento

Caxias do Sul, RS, es el segundo mayor municipio de Rio Grande do Sul en población, tiene su economía apoyada en la actividad industrial y vive el desafío de ampliar del 6% para el 100% el porcentual de alcantarillados tratados. La ciudad buscó en el partido con la Universidad Federal de Rio Grande do Sul el planeamiento integrado del alcantarillado sanitario con el drenaje de aguas pluviales. La perspectiva es el provecho de la estructura de redes colectoras de alcantarillado mixto que atienden al 85% de la ciudad.

Con la creación de la Compañía Siderurgica Nacional el Municipio de Volta Redonda, RJ, pasa a ser la cuna de la siderurgia brasileña. En 1993 Volta Redonda enfrentó la recesión económica y pasó a caminar por si sola, incorporando nuevas prácticas de gestión para atender a la demanda por servicios públicos eficientes. Uno de los mayores ejemplos de esa modera gestión es el Servicio Autónomo de Agua y Alcantarillado, que adoptó un amplio programa de combate a las pérdidas y la consecuente recuperación de las rentas.

Partidos Público-Públicas

Existen en Brasil experiencias de consorcios entre municipios para que presten servicios de saneamiento a más de un municipio. Ibiporã, PR, presenta índices de atendimento de abastecimiento de agua y alcantarillado sanitario para las poblaciones urbana y rural diferenciados con relación a los promedios nacionales y una tasa de mortalidad infantil de 11,82 óbitos por mil nacidos vivos. La autarquía municipal de abastecimiento de agua y alcantarillado sanitario ahora busca el camino del consorcio intermunicipal para obtener ganancias de escala.

Ahorro público par inversión

Jaboticabal, SP, resistió a la concesión privada para el tratamiento de alcantarillado. Para realizar las inversiones necesarias a la construcción de la estación de tratamiento de alcantarillado – ETE, interceptores, emisarios y oras de abastecimiento de agua, el Municipio creó un inédito fondo especial, auditado por la sociedad civil ETE está siendo construida en terreno donado por la Universidad Estadual Paulista – Unesp, que condicionó

la cesión del área a la manutención del saneamiento bajo gestión pública y a la realización de investigaciones.

De ayuda externa a la consolidación de los servicios de forma sustentable

Sacramento, MG, fue uno de los 99 servicios municipales de saneamiento creados en Brasil por el Programa de abastecimiento de Agua para Pequeñas Comunidades, iniciado en 1966 a través de contrato de préstamo. El objetivo de ese Programa fue el de implantar sistemas de abastecimiento de agua en sedes municipales con población entre 5 mil y 40 mil habitantes. Ese préstamo posibilitó la construcción de servicios de abastecimiento de agua, esparcidos por diversos estados del País, 22 de ellos en Minas Gerais. El servicio municipal de Sacramento firma-se como referencia regional para otros servicios municipales y gana el respeto y apoyo ciudadano a través del camino de la autonomía financiera utilizando las tarifas como principal fuente de obras e inversiones.

La integralidad de los servicios

En 199, el Servicio Municipal de Agua y Alcantarillado de Santo André, Sp, - Semasa – se convirtió en el primer órgano de saneamiento del País a integrar todos los componentes de los servicios: agua, alcantarillado, residuos sólidos y drenaje urbano. Más recientemente, se tornó responsable por defensa civil y por la gestión ambiental. La integralidad de los servicios aseguró un sofisticado ajuste de subsidio interno, a través del cual sectores cuyos costos no se cubren por las tarifas han sido sustentados por otros servicios superávitaros, ampliando la oferta rumbo a la universalización.

La oferta universal de los servicios de agua, alcantarillado y residuos sólidos se garantizó por política continuada de inversiones propias, sustentada por la participación y control de los usuarios en el Consejo Deliberativo de la Autarquía de Agua y Alcantarillados de Penápolis, SP. El desafío ahora es buscar la sustentabilidad en el medio rural.

La Capital del saneamiento municipal

Cuna de la democracia participativa en el País, Porto Alegre, RS, instituyó la participación popular en la definición del presupuesto público. Dame, autarquía municipal, es la mayor prestación de servicios de saneamiento integralmente municipal de Brasil y ejemplo premiado internacionalmente por la actuación contra la privatización de ese servicio esencial en el mundo entero. En la capital de Rio Grande do Sul, la sociedad es protagonista de la historia.

4. CONCLUSION Y CONSIDERACIONES FINALES

Las experiencias presentadas no agotan el conjunto de prestaciones públicas eficientes en Brasil, pero solamente ejemplifican una muestra de buenas prácticas. Existe en Brasil, un conjunto de otros operadores públicos eficientes, incluso prestados por empresas estatales que también podrían ser aquí presentadas. No obstante se estableció un recorte de prestadores públicos y municipales de servicios.

A partir del registro de esas experiencias ASSEMAE quiere contribuir para afirmar que es posible universalizar los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado sanitario, de forma equánime y con calidad desde que se busque la gestión profesional dirigida a los

intereses de los ciudadanos y a austeridad en el uso de los recursos públicos. Existen alternativas para que se mejore la gestión de los servicios y a partir de ahí garantizar inversiones con recursos propios.

Se sabe, sin embargo que no basta que sea público para que sea eficiente. Aún hay mucho que mejorar en los servicios públicos prestados a la población. No obstante de ese registro es el de contribuir para ese debate destacando los aspectos relevantes de estas experiencias. A partir de ellas se pueden identificar posibles acciones y gestiones para alcanzar la universalización del acceso a servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado sanitario, con equidad, cortesía, calidad u control social en Brasil, en las Américas y en el Mundo.

Por fin vale mencionar que la tendencia en Brasil con el advento de la Ley 11.107/2005, es de que los municipios se consorcien para la prestación, la regulación, el planeamiento y la fiscalización de los servicios de saneamiento. Ese ajuste puede contribuir para la denominada “economía de escala”. De esa forma las acciones que no son posibles de que sean hechas a través de un municipio pequeño, pasarán a serlo por su conjunto. Ese aranje puede viabilizar la deseada cooperación público-público.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

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

* SOBRE LOS AUTORES

Silvano Silverio de Costa

Ingeniero Civil (FE, FUMEC, 1986). Maestría 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. (Dirección: Rua Coral, nº55, apartamento 503, Cidade Maia, Guarulhos, São Paulo, Brasil, CEP 07.115.060, e-mail: presidencia@assem.org.br Telefono: +55 11 6472 5301)

Patrícia Campos Borja

Ingeniera Sanitarista (EP, UFBA, 1987); M.Sc. en Urbanismo (PPGAU, UFBA, 1997); Doctora en Urbanismo (PPGAU, UFBA, 2004); Investigadora y Profesora Sustituta del Departamento de Ingeniería Ambiental de la Escuela Politécnica de la Universidad Federal de Bahia.

Léo Heller

Ingeniero Civil (UFMG, 1977) y Sanitarista (UFMG, 1978); Maestría en Ingeniería Sanitaria (UFMG, 1989); Doctor en Epidemiología (UFMG, 1995); Posdoctorado en Políticas Públicas

(University of Oxford, 2005-6). Profesor del Departamento de Ingeniería Sanitaria y Ambiental de UFMG.

Luiz Roberto Santos Moraes

Ingeniero Civil (EP, UFBA, 1973) y Sanitarista (FSP, USP, 1974); M.Sc. en Ingeniería Sanitaria (IHE, Delft University of Technology, 1977); PhD en Salud Ambiental (LSHTM, University of London, 1996); Profesor Titular en Saneamiento del Departamento de Ingeniería Ambiental y del Programa de Posgraduación em Ingeniería Ambiental Urbana de la Escuela Politécnica de la Universidad Federal de Bahia; Miembro del Consejo Director Nacional de ASSEMAE.