

**A PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA E SEUS IMPACTOS SOBRE POPULAÇÕES  
RESIDINDO NA PERIFERIA URBANA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ**

ROSANGELA MARIA AMORIM BENEVIDES GUIMARÃES

UENF - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE  
CCH - CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM  
CAMPOS DOS GOYTACAZES  
JUNHO - 2012

**A PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA E SEUS IMPACTOS SOBRE POPULAÇÕES  
RESIDINDO NA PERIFERIA URBANA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ**

ROSANGELA MARIA AMORIM BENEVIDES GUIMARÃES

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para obtenção de título de Mestre em Políticas Sociais.

Orientador: Prof. Marcos A. Pedlowski

UENF - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE  
CCH - CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM  
CAMPOS DOS GOYTACAZES  
JUNHO - 2012

**A PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA E SEUS IMPACTOS SOBRE POPULAÇÕES  
RESIDINDO NA PERIFERIA URBANA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ**

ROSANGELA MARIA AMORIM BENEVIDES GUIMARÃES

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Aprovado em: 25/06/2012

Comissão Examinadora

---

Prof. Dra. Antenora Maria da Mata Siqueira (Doutora em Planejamento Rural e Desenvolvimento Sustentável)  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Dr. Hernan Armando Mamani (Doutor em Planejamento Regional)  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Dr. Geraldo Marcio Timóteo (Doutor em Sociologia)  
Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro

---

Prof. Dr. Marcos A. Pedlowski (Doutor em Planejamento Regional)  
Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro  
Orientador

### **A Origem**

*E disse Deus: Haja uma expansão no meio das águas, e haja separação entre águas e águas.*

*E fez Deus a expansão e fez separação entre as águas que estavam debaixo da expansão e as águas que estavam sobre a expansão. E assim foi.*

*E chamou Deus à expansão Céus; e foi a tarde e a manhã: o dia segundo.*

*E disse Deus: Ajuntem-se as águas debaixo dos céus num lugar; e apareça a porção seca. E assim foi.*

*E chamou Deus à porção seca Terra; e ao ajuntamento das águas chamou Mares. E viu Deus que era bom. (Gênesis 1.7-10).*

### **As mudanças**

*Eis-que, só isto achei: que Deus fez o homem direito, mas eles buscaram muitas invenções. (Ecl. 7.29)*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo que alcancei e irei alcançar. Não me esquecerei dos teus benefícios.

A minha família. Em especial minha mãe Maria Lucia e meu esposo Luciano, pelo conforto nas horas difíceis, pelo incentivo, pelo compartilhar, pela compreensão quando de minhas ausências e dedicação aos estudos. Seria difícil chegar até aqui sem vocês.

Ao meu orientador professor Marcos Pedlowski com quem aprendi valiosas lições. Difícil falar de sua importância para essa etapa da minha vida acadêmica. Muito obrigada.

Aos professores Antenora Siqueira, Hernán Mamani e Geraldo Timóteo pela disposição para troca e contribuições na banca final. Acrescento a essa lista o professor Klemens Augustinus Laschefski, que junto com Antenora Siqueira trouxeram contribuições para o trabalho ainda embrionário, na banca de projeto de pesquisa.

Aos professores do curso de Políticas Sociais, dentre eles menciono Glaucio Tostes e Hernán Mamani que mesmo sem pretensão, com suas reflexões inteligentes, contribuíram para meu aprendizado.

Aos colegas da turma ano de 2010. Valeu a troca e as boas risadas. Rachel, Fernanda, Zandor, Dayane, Mônica, Jéssica, Diego, Felipe, Aline, Marcela, Lucemárie. Conseguimos! Destaco nessa lista os companheiros do LEEA, Diego e Filipe. Sem eles seria mais difícil concluir esse trabalho. Valeu a força no trato com o SPSS, na formatação, bem como a troca constante de conhecimento e informação.

A Vinicius, futuro doutor e “fazedor de mapas”. A Medeiros, Kíssila e Sinara, futuros mestres, pelo companheirismo.

A Alice Pohlmann, pelo seu desprendimento.

Aos moradores dos bairros que participaram desse trabalho. Sem vocês ele não seria fecundo.

## RESUMO

O acesso à água tratada é considerado por documentos oficiais internacionais e nacionais como indispensável à vida humana e como direito humano fundamental. No entanto, para determinados segmentos populacionais, a desigualdade no acesso a água tratada é uma realidade objetiva para os que residem em áreas periféricas, e que se veem apartados do restante da cidade no tocante ao usufruto de bens coletivos produzidos socialmente. Além disso, a gestão privada dos serviços de abastecimento urbano de água tem ampliado e intensificado essa desigualdade. No caso de Campos dos Goytacazes, e muito provavelmente de outras cidades brasileiras de porte médio onde ocorreu a privatização destes serviços, os resultados deste estudo mostram que a segregação socioespacial previamente existente impede que haja uma universalização do acesso à água tratada, na medida em que os potenciais beneficiários não conseguem arcar com os custos gerados pelo processo de privatização. Neste sentido, a gestão privada dos serviços de água e esgoto no município tende a reforçar a apartação e diferenciação social entre os consumidores, ao contrário do que defendem os idealizadores deste tipo de redução da ação do Estado.

**Palavras chaves:** 1.Segregação socioespacial 2.Acesso 3. Gestão privada 4.Água 5.Campos dos Goytacazes.

## **ABSTRACT**

The access to treated water is regarded in official documents as indispensable to human life and, consequently, a fundamental human right. However, the unequal access to treated water has been the trademark for most inhabitants of the poorer urban areas in different parts of the planet. These socially marginalized segments of the population are spatially segregated and are not allowed to enjoy the same level of access to public goods. Water privatization has amplified and intensified this type of social inequity. In the case of the Campos dos Goytacazes and other medium size Brazilian cities, the existent patterns of socio-spatial segregation contribute to a greater lack of access to privatized water services. As a result, differently from what has been suggested, privatization of water and sewage services does not diminish previous access inequity. On the contrary, the privatization of these services tends to generate broader divisions in terms of access in which the poorer segments of the population tend to become even more segregated.

Key words: 1.Socio-spatial segregation 2.Access 3.Private management 4.Water 5.Campos dos Goytacazes.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1: O FENÔMENO DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A EVOLUÇÃO URBANA .....	7
1.1. A Contribuição da Escola de Sociologia Urbana de Chicago: dos modelos espaciais à explicação cultural.....	7
1.2 Teoria da produção social do espaço e a Questão da construção da Segregação Sócio-Espacial .....	10
1.3. O Estado enquanto promotor da segregação socioespacial urbana no Brasil .....	11
CAPÍTULO 2: POLÍTICA PÚBLICA E SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DA ÁGUA. 15	
2.1. As Políticas Públicas de abastecimento de água no Brasil.....	15
2.1.1 A nova legislação regendo a oferta de serviços de água e esgoto e as fontes de financiamento.....	21
2.2. A evolução dos sistemas públicos e privados de abastecimento urbano de água .....	23
CAPÍTULO 3: GESTÃO DA ÁGUA .....	26
3.1. Gestão privada dos serviços urbanos de abastecimento da água .....	26
3.1.1. O Estado e os serviços públicos .....	26
3.1.2. Participação do setor privado no serviço de abastecimento urbano de água.....	30
3.2. Gestão pública dos serviços urbanos de abastecimento de água.....	34
3.3. A Gestão dos Recursos Hídricos.....	37
CAPÍTULO 4: METODOLOGIA DA PESQUISA.....	40
4.1. Descrição da área de estudo.....	40
4.1.1 Caracterização básica do município de Campos dos Goytacazes.....	40
4.1.2. Aspectos da segregação socioespacial em Campos dos Goytacazes .....	41
4.1.3. A evolução do sistema de abastecimento de Água e Esgoto no município de Campos dos Goytacazes .....	43
4.2. Delimitação da área de estudo.....	46
4.3. Estratégias de coleta de dados.....	48
4.3.1. Questionários.....	48
4.3.2. Entrevistas semi-estruturadas.....	49
4.3.3. Coleta de dados secundários .....	49

<b>4.4. Procedimentos Analíticos .....</b>	<b>52</b>
<b>4.4.1. Processo de Tabulação dos Questionários Aplicados .....</b>	<b>52</b>
<b>4.4.2. Entrevistas .....</b>	<b>52</b>
<b>4.4.3 Armazenamento das imagens obtidas no trabalho de campo.....</b>	<b>53</b>
<b>CAPÍTULO 5: RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>54</b>
<b>5.1. Perfil socioeconômico dos moradores .....</b>	<b>54</b>
<b>5.2. Perfil dos serviços urbanos e de infraestrutura .....</b>	<b>60</b>
<b>5.3. O nível de acesso desigual à água tratada .....</b>	<b>64</b>
<b>5.4. Grau de Confiança e Reclamação em torno da água fornecida pela concessionária.....</b>	<b>75</b>
<b>5.5. Mobilização e concepção dos moradores sobre o papel do poder público municipal.....</b>	<b>80</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIAS .....</b>	<b>88</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>96</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Bairros pesquisados.....	47
Tabela 2 - Composição da amostra selecionada.....	49
Tabela 3 - Legislação pertinente ao serviço de abastecimento urbano de água.....	50
Tabela 4 - Reportagens sobre o abastecimento de água na cidade. ....	51
Tabela 5 - Problemas relativos a serviços públicos apontados pelos respondentes dos bairros pesquisados.....	63
Tabela 6 - Problemas nos serviços fornecidos pela concessionária na concepção dos moradores (%). ....	71
Tabela 7 - Opinião dos moradores sobre o papel do poder público municipal no serviço de abastecimento de água.....	83

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização do município de Campos dos Goytacazes, com detalhe da área urbana do município. ....	40
Figura 2 - Configuração espacial de Campos dos Goytacazes: dualidade centro-periferia. ....	43
Figura 3 - Anos de estudo dos moradores (%). ....	55
Figura 4 - Ocupação dos moradores (%). ....	56
Figura 5 - Rendimento familiar (S.M.) ....	57
Figura 6 - Condição do domicílio (%). ....	58
Figura 7 - Anos de residência no bairro (%). ....	59
Figura 8 - Oferta de serviços públicos na concepção dos moradores (%). ....	62
Figura 9 - Mapa Urbano de Campos dos Goytacazes com os bairros selecionados. Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento – Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 2001. ....	65
Figura 10 - Domicílios atendidos pelos serviços urbanos (%). ....	66
Figura 11 - Fonte/ Sistemas alternativos de água (%). ....	69
Figura 12 - Doenças de veiculação hídrica identificadas nos bairros (%). ....	70
Figura 13 - Valor da conta de água (R\$). ....	72
Figura 14 – Sugestão de valor da conta de água (R\$). ....	74
Figura 15 – Grau de confiança na qualidade da água na concepção dos moradores (%). ....	76
Figura 16 - Gasto mensal das famílias com água mineral (R\$). ....	78
Figura 17 - Moradores que reclamaram do serviço de água (%). ....	79
Figura 18 - Problemas reclamados sobre o fornecimento de água pela concessionária. ....	80
Figura 19 - Mobilização dos moradores (%). ....	81

## LISTA DE FOTOS

Foto 1-Bairro Arraial, Travessão de Campos. Foto 2- Bairro Novo Eldorado no entorno da Lagoa do Sapo.....	61
Foto 3 -Poço público em Travessão de Campos.Foto 4 - Bica pública em Travessão de Campos.....	67
Foto 5 - Poço artesiano em Travessão de Campos. Foto 6 - Cacimba em bairro Nova Canaã.....	68

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCON – Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de água e Esgoto

ANA - Agência Nacional das Águas

ASEAC – Associação dos Empregados de Nível Universitário da CEDAE

ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento

BNH – Banco Nacional de Habitação

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Social

CEDAE – Companhia Estadual de Água e Esgoto

CEDAG - Companhia Estadual de Águas da Guanabara

CESBs – Companhias Estaduais de Saneamento Básico

CPI – Comissão Permanente de Inquérito

DNOS - Departamento Nacional de Obras de Saneamento

EMHAB – Empresa Municipal de Habitação

ESAG – Empresa de Saneamento da Guanabara

FAE - Fundo de Financiamento para Águas e Esgoto

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSESP - Fundação Serviços de Saúde Pública

INEA - Instituto Estadual do Ambiente

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento Básico

PMCG - Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes

PMSS – Programa de Modernização do Setor de Saneamento

PND - Programa Nacional de Desestatização

PNSB – Política Nacional de Saneamento Básico

OGU – Orçamento Geral da União

SANERJ – Companhia de Saneamento do Rio de Janeiro

SFS – Sistema Financeiro de Saneamento

SNIS – Sistema Nacional de Informações em Saneamento

SNSA - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

STAECNON - Sindicato dos Trabalhadores nas indústrias de purificação e distribuição de água e em serviços de esgotos de Campos e região norte e noroeste fluminense/RJ

## INTRODUÇÃO

Na década de 1920 surgem os primeiros teóricos do urbano que baseados nas teorias de Charles Darwin, Spencer, Comte e Émile Durkeim, fundam a primeira Escola de Sociologia Urbana. A abordagem ecológica, também conhecida como Escola de Chicago teve como principal expoente Robert Park, que escreveu em 1925 a obra intitulada "A Cidade", num esforço em explicar os fenômenos urbanos no contexto do Pós-Primeira Guerra Mundial. Com base numa formulação ecológica, Park procurou explicar a segregação socioespacial como sendo um fenômeno natural comparável ao processo de seleção natural das espécies. De acordo com esta perspectiva teórica, o indivíduo que melhor se adaptasse à vida nas cidades, teria melhores oportunidades de obter renda e trabalho, podendo assim residir em áreas melhor estruturadas. Num segundo momento dos estudos urbanos, a Escola de Chicago, passou a adotar uma abordagem cultural para explicar o fenômeno urbano, para esta nova formulação o fenômeno urbano seria resultado de uma repartição dos segmentos populacionais com base na cultura, etnia e religião.

Outras explicações da problemática urbana que são associadas à Escola de Chicago têm como base os modelos clássicos elaborados por J. G. Kohl (1841), Ernest Watson Burgess (1920) e Homer Hoyt (1939). Para Kohl a cidade se apresentava dividida em anéis com os segmentos abastados localizados na área central das cidades, enquanto que a população pobre residiria nas áreas periféricas. Ao contrário de Kohl, Burgess desenvolveu um modelo que colocava a população pobre residindo nas áreas centrais, e os segmentos abastados na periferia. A explicação de Burgess para esta mudança seria de que áreas centrais das cidades tenderiam a passar por um processo de desvalorização, enquanto que a periferia se valorizaria. Já no caso de Hoyt o modelo desenvolvido apresentava o espaço urbano como sendo formado por setores, onde partindo da área central, as classes mais abastadas se localizariam de forma próxima aos setores da classe média, enquanto que as classes populares se colocariam em sentido oposto às outras duas.

Em contraponto às formulações da Sociologia Urbana da Escola de Chicago, a distribuição das classes sociais no espaço urbano capitalista se caracteriza pela existência de um processo de segregação ou divisão espacial e social. Um exemplo desta formulação é dado por Castells (1983) que argumenta que segregação seria a tendência de organizar o espaço em zonas homogêneas, que apresentam disparidades entre si, especialmente no que se refere ao nível de renda dos seus habitantes. Castells acrescenta que a distribuição das residências no espaço estaria relacionada com a lei geral da distribuição dos produtos que, no Capitalismo, determina a apropriação desigual dos bens coletivos. Tal fato se explicaria pelo valor da terra que é transformada em mercadoria e sua apropriação condicionada ao poder de compra de cada classe. Seguindo uma formulação semelhante, Harvey (1993) analisa o fenômeno da segregação na perspectiva da reprodução das relações sociais que se desenvolvem na sociedade capitalista, indicando ainda que a apropriação do espaço é mais um elemento da luta de classes.

No caso brasileiro, Villaça (2001; 2004) e Corrêa (1999) observam que há uma divisão entre as classes em um mesmo espaço urbano. Isto, por sua vez criaria áreas distintas que têm como variável explicativa a classe social. Isto seria, para estes autores, diferente do que ocorre em países como os EUA, Canadá e África do Sul, aonde a variável mais significativa para explicação do fenômeno da segregação seria a questão étnica. Além disso, é importante observar que Villaça e Corrêa apontam que o Estado, ao privilegiar as classes dominantes no atendimento de seus interesses por meio de serviços urbanos de qualidade e, conseqüentemente, agregar valor a determinadas áreas urbanas, promoveria a segregação socioespacial. Da mesma forma, ao regular e ordenar o uso do solo urbano, o Estado colaboraria com a criação e manutenção de desigualdades no espaço urbano.

Por outro lado, a diferenciação social e espacial das classes sociais no interior das cidades teria como conseqüência a criação de desigualdades no acesso a recursos e benefícios imprescindíveis ao desenvolvimento social e econômico. Diante da criação de grandes disparidades entre as diferentes classes sociais dentro do espaço urbano, o Estado se vê, então, muitas vezes forçado a intervir por meio de políticas públicas para minimizá-las. Um exemplo

de área onde o Estado acaba intervindo para diminuir as disparidades é a do saneamento básico, que envolve o abastecimento de água e o esgotamento sanitário. No caso brasileiro, a melhoria da distribuição de serviços de saneamento se tornou política pública a partir de 1930 como parte da implantação de uma política macroeconômica de intervenção do Estado, que acabou levando à estatização dos serviços de água (PEDROSA; PEREIRA, 2000).

Para Arretche (1996; 2000), durante o primeiro governo de Getúlio Vargas os serviços foram regulamentados pelo Estado, acarretando a realização de grandes investimentos no setor, bem como uma maior presença dos municípios na oferta de água e tratamento de esgotos. Em função disto, nos anos 1960, a gestão dos serviços estava basicamente a cargo das prefeituras, ainda que estados e municípios estivessem articulados por meio das CESBs. Este quadro mudou a partir do golpe militar de 1964, quando a centralização das políticas públicas alterou a configuração predominante dentro deste setor, especialmente a partir da criação do PLANASA, e a consequente expansão da oferta de serviços. Como resultado deste processo, nas décadas de 1960 a 1970 o setor de saneamento básico ampliou-se e modernizou-se. No entanto, com a crise financeira internacional da década de 1970, e com os consequentes problemas socioeconômicos internos, o PLANASA foi extinto e as iniciativas governamentais para o setor nos anos 1980 se resumiram a ações pontuais desarticuladas.

Por outro lado, as alterações que ocorreram na escala internacional e nacional na área econômica, política e social que ocorreram ao longo da década de 1990 acarretaram mudanças na forma do Estado brasileiro intervir na prestação de serviços públicos, iniciando um processo de transferência para o setor privado. Estas mudanças alteraram a configuração do papel do Estado como produtor e interventor em várias áreas estratégicas, levando o governo federal, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, a elaborar em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Estado. Este Plano teve como foco a privatização, publicização, terceirização, e a combinação do mercado com o Estado. Em função desta orientação pró-privatização dos serviços públicos, o setor de saneamento básico passou por alterações no campo legal,

principalmente a partir da promulgação da Lei Nacional de Saneamento Básico de 2007 que estabeleceu diretrizes para a implementação da Política Nacional de Saneamento Básico, bem como para o planejamento, fiscalização, regulação e controle social, e definição dos princípios da universalização do acesso à água e saneamento básico.

Em função das transformações trazidas por estas modificações ocorridas no plano normativo, instituições privadas nacionais de pequeno e médio porte atuam na exploração e distribuição de água. As grandes empresas que atualmente participam do mercado da água são formadas por consórcios entre empresas nacionais e estrangeiras que, por sua vez, são subsidiárias de grandes corporações transnacionais. Oliveira (2005) observa que as empresas privadas atuando no Brasil mesmo não dominando o setor, possuem capital financeiro para ampliar sua participação, estando ainda associadas ao grande capital financeiro, o que as habilita a atuar em vários setores da economia tais como infraestrutura, comunicação e construção civil. Estas empresas estão posicionadas estrategicamente em cidades que possuem potencial de produção mundial de água e alta capacidade de consumo. Oliveira aponta ainda para a possibilidade de uma exploração indiscriminada dos recursos hídricos, valorização da água pela escassez, aumento dos custos do tratamento pela contaminação dos mananciais, exclusão hídrica e utilização de sistemas alternativos por parte das corporações privadas que hoje atuam na distribuição de água nas cidades brasileiras.

A privatização dos serviços de distribuição de água, bem como o distanciamento do Estado em seu papel de provedor direto dos serviços, e o conseqüente controle deste setor pela iniciativa privada tenderiam a comprometer a universalidade e a equidade no atendimento. Neste sentido, a opção pela gestão privada dos serviços significa ampliar a exclusão social, a qual poderia ser identificada no aumento da clandestinidade e no uso de sistemas alternativos implicando no aumento do potencial para a difusão de epidemias de origem hídrica. A não disponibilização da água em quantidade e qualidade necessárias se reflete exatamente nas regiões, cidades e bairros que historicamente apresentam níveis baixos de acesso ao serviço. Diante disso, torna-se inevitável que os moradores destes distritos tenham de recorrer a

poços, bicas, caminhões-pipa e outras fontes não seguras, com um claro comprometimento da saúde pública.

Deste modo, o presente estudo tem como objetivo central entender como se configura o acesso à água tratada nas áreas periféricas da cidade de Campos dos Goytacazes tendo como pressuposto teórico que a cidade de Campos dos Goytacazes segue um modelo evolutivo de urbanização desigual, e que as diferenças existentes no acesso aos serviços de água são ao mesmo tempo parte e reflexo deste processo. Além disso, busca refletir sobre o modelo de gestão privada adotado pelo Estado, e sua influência no acesso (ou não) ao serviço de abastecimento urbano de água. Um dos pressupostos desta pesquisa é de que o acesso a água potável na cidade de Campos dos Goytacazes está intrinsecamente correlacionado à segregação socioespacial nela existente e ao modelo de gestão privada dos serviços públicos. Para verificar se este processo de fato ocorre na realidade foram selecionados bairros que compõem a periferia da cidade de Campos dos Goytacazes sendo posteriormente agrupados conforme o perfil de abastecimento de água. O processo de coleta de dados da pesquisa utilizou as seguintes questões:

1). O processo de desigualdade socioespacial prejudica o acesso à água tratada em áreas periféricas da cidade de Campos dos Goytacazes?;

2). A gestão da água é um fator significativo para entender o acesso (ou não) desigual a água tratada nas áreas periféricas da cidade de Campos dos Goytacazes?

No que se refere à estrutura do trabalho, este foi dividido em 5 capítulos onde o Capítulo 1 aborda as diferentes formulações existentes para explicar o processo de segregação socioespacial que é analisada com base nas proposições da Sociologia Urbana de Chicago e da Teoria da Construção Social do Espaço. Enquanto isto, o Capítulo 2 apresenta a intervenção do Estado no saneamento básico, especialmente no serviço de abastecimento de água. Além disso, é feita uma discussão sobre os sistemas alternativos existentes em áreas urbanas, os quais são utilizados pela população como alternativa ao abastecimento pela rede de distribuição. Em relação à gestão da

água, o Capítulo 3 aborda os modelos privado e público de provisão dos serviços de abastecimento de água, bem como a gestão dos recursos hídricos. Já os capítulos 4 e 5 apresentam respectivamente a metodologia, e a apresentação e discussão dos dados. Finalmente, a seção de Conclusões traz uma série de reflexões entre os dados obtidos na pesquisa com o que consta do teórico utilizado para orientar a sua realização.

# CAPÍTULO 1

## O FENÔMENO DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A EVOLUÇÃO URBANA.

Partindo das teorias que analisam a distribuição social das classes no espaço urbano capitalista, este capítulo busca explicitar o fenômeno da segregação socioespacial, a sua gênese e os contornos que assume no espaço urbano brasileiro. Inicialmente são apresentados os três modelos clássicos de segregação formulados pelo geógrafo alemão J. G. Kohl em 1841, Ernest Watson Burgess em 1925 e pelo economista norte americano Homer Hoyt, em 1939. Além disso, o fenômeno da segregação socioespacial é analisado por outro expoente da abordagem da Ecologia Urbana, Robert Park (1970). O capítulo faz ainda uma análise da Teoria da Produção Social do Espaço com base nas contribuições de Manuel Castells e Henri Lefebvre. Esta escola teórica compreende o espaço urbano organizado em regiões com intensas diferenças sociais. Para entender o caso brasileiro, foi feita uma revisão das contribuições de Flávio Villaça e Roberto Lobato Corrêa, especialmente no que se refere às possíveis causas e impactos do processo de segregação socioespacial no interior das cidades existentes em no país.

### **1.1. A Contribuição da Escola de Sociologia Urbana de Chicago: dos modelos espaciais à explicação cultural.**

Corrêa (1999) aponta para o fato de que o primeiro modelo desenvolvido para explicar a organização interna das cidades foi formulado em 1841 pelo geógrafo alemão Kohl o qual apresentava a ocupação espacial das cidades como estando dividida em anéis concêntricos. O fato é que no modelo de Kohl, as classes ricas estavam localizadas nas áreas centrais, enquanto que os pobres habitavam as regiões periféricas. Os teóricos da Escola de Sociologia Urbana de Chicago, principalmente Ernest Burgess e Homer Hoyt, realizaram um esforço para aperfeiçoar o modelo proposto por Kohl, tendo como pano de fundo o contexto urbano norte-americano. Assim, em 1925, Ernest Burgess, baseado na realidade existente nas cidades norte-americanas, propôs uma

inversão do modelo de Kohl. No modelo proposto por Burgess, as classes abastadas, em busca de qualidade de vida, passam a habitar as periferias e as pobres residem nas áreas centrais buscando proximidade com o local de trabalho. Assim sendo, estas entrariam num processo de desvalorização enquanto as áreas periféricas seriam valorizadas. Já o modelo formulado em 1939 por Homer Hoyt propunha que a distribuição da população no espaço urbano não se apresentaria em círculos como sugerido nos modelos anteriores. Em vez disto, Hoyt defendia que haveria a formação de setores a partir do centro, com as classes abastadas residindo em locais com maior oferta de amenidades, seguindo as classes médias e os seus respectivos setores e, oposto a estes segmentos, localizam-se as classes pobres (CORREA, 1999; NEGRI, 2008).

Assim, a abordagem ecológica — como ficou conhecida, estudou a expansão metropolitana resultante do avanço industrial e da consequente urbanização a partir do pós Primeira Guerra Mundial nos países centrais e particularmente nos Estados Unidos, que provocaram a fragmentação das grandes cidades num fenômeno conhecido como “mosaico urbano”. Ela busca explicar os fenômenos urbanos, como criminalidade, segregação, pobreza, desemprego, baseada em concepções ecológicas da sociedade tendo o Darwinismo Social como base explicativa da cidade.

No entanto, a Escola de Chicago teve nos trabalhos de Robert Park (1970) uma contribuição marcante ao entendimento dos processos culturais na diferenciação interna das cidades. Park entendia a segregação socioespacial como sendo um fenômeno natural semelhante ao processo de seleção natural das espécies proposta por Charles Darwin, (fazendo assim uma analogia com o mundo natural). Neste sentido, aquele que melhor se adaptasse à vida urbana teria condições de sair-se melhor e, portanto, de residir em áreas bem localizadas, bem como ter oportunidade de melhor trabalho e renda. Sobre isso Park, referindo-se aos princípios ecológicos da dominância e sucessão, afirmava que

[...] o princípio de “dominância” funciona na comunidade humana, como na vegetal e animal [...]. A distribuição da população, bem como a localização e os limites das áreas residenciais que ocupa, são determinados por outro sistema semelhante, porém subordinado, de forças. A área de “dominância” em qualquer comunidade é geralmente a área de valores de terreno mais altos. De ordinário, há, em toda cidade grande, duas dessas localizações de valores de terrenos mais altos: — uma, no distrito central das lojas, a outra, na área central dos negócios bancários. Destes pontos, os valores de terreno declinam, primeiro de modo precipitado e depois, mais gradativamente para a periferia da comunidade urbana (PARK, 1970, p. 28, 29).

Assim, a divisão social e espacial no espaço urbano era vista por Park como sendo natural (e não explicado por fatores econômicos ou políticos) e fruto dos princípios da dominância e sucessão. Sendo assim, para Park, segregação seria então definida “como repartição das populações nas grandes cidades” tendo como base a cultura, língua e etnia (NEGRI, 2008, p. 133).

Para Corrêa (1999, p. 73) os modelos de Kohl, Burgess e Hoyt “podem ser vistos como “possibilidades teóricas” em função de suas características descritivas. Do ponto de vista prático, Corrêa, referindo-se à aplicação destes modelos na análise da organização sócio-espacial intra-urbana na América Latina, aponta que estes podem ser vistos como convivendo entre si, ainda que houvesse uma preponderância de um sobre os demais, em diferentes períodos históricos. Assim, no período colonial (que na maioria do continente foi do Século XVI até a primeira metade do Século XIX) a configuração do espaço urbano continha aspectos relacionáveis ao modelo explicativo de Kohl, com as classes abastadas localizadas na área central. Enquanto isto, no período que se estende de 1850 a 1930 seria caracterizado por profundas alterações socioespaciais, quando então as classes abastadas teriam abandonado as regiões centrais para transformar em residência permanente as antigas chácaras localizadas nas periferias, criando loteamentos dotados de infraestrutura e equipamentos coletivos. Por sua vez, os migrantes europeus e migrantes internos ocuparam o centro, transformando mansões em cortiços. Já os segmentos da classe média estabeleceram-se em áreas próximas ao centro ou em partes da periferia. A partir de 1930 com a intensificação da migração rural e também de população oriunda das pequenas cidades, acentua-se a

periferização popular com os loteamentos destinados à população de baixa renda, com os conjuntos habitacionais populares e com a autoconstrução. Além disso, nota-se nesse período o espraiamento da favelização.

## **1.2 Teoria da produção social do espaço e a Questão da construção da Segregação Sócio-Espacial.**

Em contraponto aos postulados do Darwinismo Social que guiaram as formulações dos teóricos da Escola de Chicago, surgem no cenário a partir de 1970, as análises do espaço urbano como produto social, tendo como representantes Manuel Castells e Henri Lefebvre.

Castells, em sua obra intitulada a Questão Urbana, publicada em francês em 1972, apresenta o espaço como estrutura social formada pelo sistema econômico, político e ideológico e onde as relações socioespaciais são determinadas pela estrutura econômica. Para Castells, o desenvolvimento de uma teoria sobre a estrutura urbana deveria “ultrapassar a oposição ideológica entre a determinação do espaço pela natureza e sua modelagem pela cultura, para unir estes dois termos numa problemática que reconhece a especificidade do social humano...” (CASTELLS, 1983, p. 189). Em sua contribuição, Lefebvre postula que o espaço traduz as relações de conflito existentes entre capital e trabalho, e condiciona as relações de poder existentes no espaço. Dito assim, para Lefebvre o espaço manifestaria as contradições da realidade por ser ele mesmo produto social, abrigando novos conflitos inerentes à própria lógica econômica e política.

Por sua vez, Castells (1983, p.210) definiu o processo de segregação socioespacial como sendo “a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia”. Segundo Castells, os bairros que apresentam homogeneidade marcam o espaço pelo seu nível de renda identificado nas construções e no modo como se organizam no espaço, apresentando diferenças sociais, culturais e espaciais. Assim, a distribuição espacial das residências com as características das moradias e da população estaria

relacionada à lei geral da distribuição dos produtos<sup>1</sup> dentro do Capitalismo. Como resultado disto, a estratificação urbana estaria diretamente relacionada à estratificação social, a qual condicionaria a distribuição e apropriação do espaço pelas diferentes classes sociais<sup>2</sup>. Por outro lado, a desigualdade socioespacial dentro das cidades estaria relacionada ao valor da terra que, na sociedade capitalista, possui valor de troca, diferentemente do valor de uso que tem uma conotação social.

Villaça (2001; 2004) sintetizando as contribuições de Castells, postula que a segregação socioespacial seria então a separação entre grupos sociais dentro de um mesmo espaço urbano, onde se dá a concentração de um em comparação com outro grupo. Segundo Villaça, não somente as áreas homogêneas podem ser entendidas como segregadas porque há situações em que existe heterogeneidade do ponto de vista social em que o fenômeno também ocorre. Neste caso, a homogeneidade não seria a característica principal da segregação, mas sim o grau de concentração de uma determinada classe social em diferentes pontos do espaço. A segregação das classes no espaço produziria então a segregação residencial que, por sua vez, controla a efetivação (ou não) do exercício dos direitos de cidadania. Isto ocorreria porque as desigualdades socioespaciais dificultam o acesso a recursos materiais expressos no espaço urbano.

## **1.2. O Estado enquanto promotor da segregação socioespacial urbana no Brasil.**

Para Lefebvre, no livro *A Produção do Espaço* (1991), a urbanização condensa os processos espaciais e sociais que permite ao capitalismo se manter e se reproduzir. Assim, Henri Lefebvre (1991) sugeriu que a urbanização intensa produz uma diferenciação espacial e social que poderia

---

<sup>1</sup> A distribuição dos produtos diz respeito a apropriação por alguns e o não acesso por outros aos bens coletivos provocando diferenciação no acesso.

<sup>2</sup> Por classe social numa perspectiva crítica, refere-se a diferenciação que se estabeleceu entre detentor dos meios de produção e o vendedor de sua força de trabalho a partir da divisão social do trabalho no modo de produção capitalista. Surgem, por conseguinte, a classe dominante, formada pelos detentores do capital e a classe dominada, formada pelos trabalhadores.

ser observada na segmentação existente entre a população das cidades que se separa em bairros pobres e ricos, ou em áreas nobres e populares dentro de um mesmo bairro. Isto, por sua vez, implicaria num distanciamento espacial entre as moradias de diferentes classes sociais, e também a uma distância social relativa ao acesso a equipamentos e serviços urbanos. Neste sentido, desigualdade e segregação se expressariam em áreas das cidades cujo acesso é restrito a alguns segmentos da sociedade, tornando a desigualdade socioespacial evidente nas diferentes formas de moradia, nos diferentes níveis de acesso a serviços públicos básicos (por ex: rede de água e esgoto, coleta de lixo, serviços de saúde e educação).

No papel de administrador do espaço urbano caberia então ao Estado, ordenar o território aplicando formas de planejamento para o uso do mesmo. Uma dessas formas de planejamento é o zoneamento, de base funcionalista, que propõe a divisão da cidade em zonas de acordo com suas finalidades (e.g.; zonas residenciais, industriais, comerciais). Além disso, o zoneamento ocorre a partir da demarcação pelo Estado de uma área e a imputação de uma dada finalidade, seja para fins econômicos ou residenciais. O interessante é que ao estabelecer o tipo de construção, a altura dos edifícios, as condições de tráfego, a delimitação de espaços verdes, e o parcelamento do solo, o Estado estabelece limites para a população e cria condições para a ocorrência ou persistência da segregação socioespacial (MARCUSE, 2004; SOGAME, 2001).

Neste sentido, Marcuse (2004) argumenta que o ordenamento territorial é a ação do Estado na regulação do espaço urbano e, por conseguinte, no privilegiamento de frações das classes dominantes, quando beneficia com a provisão de serviços de infraestrutura e de equipamentos urbanos, determinadas áreas da cidade, apresentando a diferenciação na oferta de serviços públicos, e oferecendo incentivos fiscais para que empresas se instalem em determinada área com a finalidade de valorização imobiliária.

Segundo Villaça (2001) e Corrêa (1999), o Estado como um dos produtores e promotores da segregação privilegia as classes dominantes ao atender aos seus interesses através da concessão de benefícios durante o processo de urbanização, e que são oferecidos apenas em alguns espaços das cidades. Para Corrêa, valor é agregado a loteamentos e habitações com base

em fatores como: valorização da área, provisão de amenidades físicas, localização estratégica e nível de oferta de serviços urbanos. Para atender esse fim, existem vários tipos de agentes produtores do espaço urbano. O Estado por sua vez, colabora com as desigualdades e conflitos existentes no espaço urbano por ser, ao mesmo tempo, grande consumidor de espaços e determinador de localizações específicas, agindo assim ao mesmo tempo como proprietário fundiário e promotor imobiliário. Além disso, o Estado atua ainda como regulador do uso do solo urbano, trabalhando ativamente na manutenção da produção e reprodução do capital.

Deste modo, a separação espacial tem relação direta com a condição socioeconômica das classes sociais em adquirir unidades de terra em áreas com diferentes potenciais de atendimento no tocante à existência de equipamentos e serviços públicos, e por isto, pode ser mais ou menos valorizadas. Para Negri (2008, p.138) a diferença residencial de diferentes grupos sociais é, na prática, uma diferenciação de renda que está associada a "proximidade às facilidades da vida urbana como água, esgoto, áreas verdes, melhores serviços educacionais, e ausência de proximidade aos custos da cidade como crime, serviços educacionais inferiores, ausência de infraestrutura etc."

Em relação ao Brasil, Gomes (2005) observa que as políticas urbanas têm sido marcadas por suas características elitistas e autoritárias, e que seus formuladores as conduziram de forma constante visando atender as exigências advindas da consolidação das relações de produção capitalistas. Isto seria visível nos projetos urbanísticos implantados pelo Estado brasileiro, os quais tinham como preocupação central preservar a estética e promover a higienização das cidades brasileiras. Assim é que, desde o Século XIX, ocorreu um processo de estratificação que foi intensificado e solidificado ao longo do Século XX através de ações que criaram e aprofundaram uma estrutura espacial do tipo centro/periferia. Tomando como ilustração o estado do Rio de Janeiro no início do Século XX, a administração do Prefeito Pereira

Passos<sup>3</sup> exemplifica bem este tipo de política que priorizou o embelezamento da cidade em detrimento das condições degradantes de vida dos segmentos populares que, expulsos da área central, se aglomeraram nas favelas<sup>4</sup> já existentes.

Por outro lado, a trajetória histórica da urbanização brasileira, que teve início em 1532 com a fundação da Vila de São Vicente, no litoral paulista, apresentou a partir de 1940 um lento processo que se acelera nos anos de 1950 advindo do processo de industrialização tardia pelo qual o Brasil passou. Bógus e Veras (1999) afirmam que o percurso da urbanização não foi registrado sem desigualdades, aliás, muito pelo contrário, pois uma marca registrada deste processo no Brasil foi a concentração de investimentos públicos em áreas consideradas nobres e, por outro lado, a marginalização de segmentos da classe trabalhadora. Neste contexto é que se deu o surgimento de cidades marcadas pela desigualdade, e que apresentavam fortes separações intra-urbanas calcadas em distintas formas de dualidade. A partir disto é que ficou clara a existência de uma contraposição da cidade formal versus a informal, esta última marcada pela presença de zonas periféricas<sup>5</sup> caracterizadas pela pobreza extrema de seus habitantes. Em relação a este aspecto, Bógus e Veras (1999, p. 83) afirmam que “o processo de urbanização nacional deve ser visto, pois, no quadro geral da profunda desigualdade da sociedade brasileira: de renda, de acesso à educação e saúde, de reconhecimento legal da cidadania e de acesso à cidade e aos serviços urbanos”.

---

<sup>3</sup> Pereira Passos foi prefeito do Rio de Janeiro entre os anos de 1902 a 1906. A reforma por ele realizada ficou conhecida como “Bota Abaixo”. Demoliu casarões, alargou ruas. A reforma urbana priorizou o embelezamento da cidade e o saneamento.

<sup>4</sup> Ainda que as primeiras favelas no Rio de Janeiro datem do final do século XIX, após a Guerra de Canudos, através de seus ex-combatentes que não foram atendidos pela promessa do governo de construir casas para eles, o processo de favelização se consolida com a reforma Urbana de Pereira Passos no início do século XX e acentou-se nos anos de 1930. (GOMES, 2005, nota 21).

<sup>5</sup> Por periferia compreende-se não só a distância geográfica de dada área da área central, mas também regiões com características de não acesso aos serviços públicos básicos.

## **CAPÍTULO 2**

### **POLÍTICA PÚBLICA E SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DA ÁGUA.**

Este capítulo realiza uma revisão da intervenção do Estado na Política de Saneamento Básico, tendo o serviço de abastecimento urbano de água o elemento central deste esforço. Após apresentar os principais instrumentos de regulação do setor, o capítulo realiza uma análise dos diferentes modelos gestão adotados pelo Estado para possibilitar a universalização destes serviços visto como sendo um fator fundamental no acesso à água tratada pela população urbana. Finalmente, o capítulo aborda os principais sistemas de abastecimentos de água efetivamente existentes nas áreas urbanas, focando nos sistemas alternativos que são utilizados, inclusive para responder a um percebido encarecimento no acesso a este tipo de serviço após o processo de privatização ocorrido nos anos 1990s no Brasil.

#### **2.1. As Políticas Públicas de abastecimento de água no Brasil.**

Souza (2006) e Tude (2010) observam que filósofos e pensadores refletem desde a Antiguidade sobre o papel e as ações relativas às obrigações dos governantes e governos no provimento das necessidades básicas dos cidadãos que estão dentro de suas esferas de poder. Com as transformações históricas e com o desenvolvimento do sistema político, as relações entre Estado e sociedade se alteram, modificando as formas de governo. Isso pode ser ilustrado quando após os Séculos XVIII e XX, o Estado moderno se consolidou e passou a ter como principais funções a preservação da propriedade privada, das fronteiras e da segurança pública. Com o aumento populacional e a expansão dos governos baseados no conceito de democracia representativa, durante o Século XX ocorreram mudanças significativas no papel do Estado na promoção do bem estar social dos cidadãos. O Estado

passou a se preocupar, ao menos em tese, com questões antes restritas ao âmbito do privado<sup>6</sup>, mas que passaram a ser demandadas pela sociedade.

Neste contexto de transformação na relação entre Estado e sociedade, houve o surgimento de políticas públicas, através das quais o Estado passou a interferir diretamente na vida social dos cidadãos. Para Souza (2006) e Tude (2010), o conceito de Política Pública refere-se tradicionalmente ao conjunto de decisões e propostas feitas pelo Estado em determinadas áreas como educação, saúde, transporte, saneamento básico, entre outras. De forma geral, uma política pública possui diretrizes, princípios, regras, formuladas em documentos, tais como leis e programas que medeiam a relação entre poder público e sociedade.

No Brasil, a intervenção do Estado por meio de política pública no setor de saneamento básico ocorre a partir dos anos de 1930 no governo de Getúlio Vargas. O fato é que em períodos anteriores da história brasileira, como no período colonial, pouca ou quase nenhuma preocupação havia por parte dos colonizadores com as questões relativas ao abastecimento de água e de esgotamento sanitário. A construção do primeiro aqueduto e chafariz do Brasil no Rio de Janeiro em 1723 marcou a primeira obra de vulto no setor durante todo o período de domínio português. Assim, foi somente após o processo de independência que o Estado brasileiro assumiu responsabilidades com o saneamento básico concedendo inicialmente a gestão deste serviço à iniciativa privada. Em função disto entre 1850 a 1930, o controle destes serviços ficou por conta de empresas privadas que assumiram a gestão do abastecimento de água e esgotamento sanitário.<sup>7</sup> Mas é importante frisar que a cidade de Recife em 1838, foi a primeira a ter abastecimento de água no Brasil; recebia este tipo de serviço através da empresa britânica Beberibe Water Company (PEDROSA e PEREIRA 2000).

---

<sup>6</sup> Os objetos de intervenção do Estado são questões definidas institucionalmente como de interesse geral. Há uma discussão sobre as áreas que são “públicas” e as que são “privadas” entendendo conforme Bobbio que há uma ampliação do espaço público e de situações que se transformam em “problemas de Estado”. BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

<sup>7</sup> É importante lembrar que neste período os serviços de distribuição de energia elétrica, gás, transporte urbano, transporte ferroviários e correlatos, eram prestados por empresas estrangeiras por meio de concessões públicas.

No tocante a esta hegemonia da iniciativa privada no oferecimento destes serviços básicos, Oliveira (2005, p. 2) observa que:

[...] a iniciativa privada passou a atuar no Brasil, em alguns municípios, na área do saneamento entre o final do século XIX e início do XX com a ampliação do acesso à água através de distribuição de chafarizes e bicas públicas, a captação e a distribuição da água era de responsabilidade de cada vilarejo e, principalmente na implantação das primeiras estruturas sanitárias destinadas à coleta de esgotos, com fins a solucionar problemas de epidemias advindas das precárias condições urbanas.

As concessionárias, em sua maioria inglesas, privilegiavam os locais onde residiam as classes ricas, fazendo com que surgisse por parte da população insatisfação pelo alcance restrito e pela qualidade dos serviços prestados. Diante deste quadro de insuficiência na abrangência e na qualidade de serviços, o Estado brasileiro assumiu a responsabilidade pelo abastecimento de água, sendo sua intervenção no setor formalizada através da promulgação do Código das Águas de 1934. Neste sentido, mesmo que a prioridade do referido Código fosse a produção de hidroelectricidade, o mesmo estabeleceu uma série de instrumentos visando melhorar o controle do uso dos recursos hídricos.

Por outro lado, a estatização dos serviços de saneamento básico está associada ao crescimento das demandas sociais trazidas pelo avanço da industrialização e da urbanização. No entanto, a entrada do Estado nesta seara também obedeceu à lógica da política macro-econômica de intervenção do Estado na economia que visava essencialmente atrair investimentos estrangeiros para alavancar o desenvolvimento da economia brasileira. Assim, a partir da implantação do Estado Novo (1937-1945) os serviços de água e outros serviços públicos, foram regulamentados, empresas estrangeiras foram nacionalizadas, e os serviços de água passaram a ser prestados pelo setor estatal. Em consequência disto, investimentos públicos foram realizados no setor e, além disso, os municípios passaram a assumir os serviços via departamentos ou autarquias, enquanto que o governo federal o fazia através

da Fundação Serviços de Saúde Pública (FSESP) e do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) (PEDROSA e PEREIRA, 2000).

No entanto, esta entrada do Estado não significou uma imediata transformação da situação. Neste sentido, Turolla (2002) salienta que administrativamente não havia um padrão organizado para a distribuição dos serviços de água e esgoto sanitário em diferentes partes do território brasileiro. Arretche (2000) por sua vez aponta que administrativamente e financeiramente havia distinção entre as empresas municipais, implicando numa insuficiente cobertura dos serviços, a qual era agravada pela ausência de instituições públicas capazes de realizar o processo de planejamento e de captação e utilização de recursos financeiros que alavancassem o desenvolvimento do setor.

O cenário do saneamento básico alterou-se nos anos 60 através da formulação da Carta de Punta del Este<sup>8</sup> em 1961. Este documento continha diretrizes voltadas para garantir a ampliação dos serviços de água e esgoto sanitário na América Latina. No plano interno do Brasil, a intensificação da urbanização e a ausência de estrutura das cidades fizeram com que o país elegesse como prioritário o aumento da cobertura de água e esgoto em função de um entendimento de que a baixa cobertura desses serviços para a população afetava os objetivos socioeconômicos, a saúde pública e as atividades industriais (TUROLLA, 2002). Neste período, a gestão dos serviços de água e esgoto (em sua grande maioria) estava sob a gestão das prefeituras, estando os municípios e estados trabalhando de forma articulada. Porém, com o Golpe Militar de 1964 alterou-se o desenho das políticas governamentais, que passaram de uma visão descentralizada para uma onde os processos de decisão e gestão passaram a ficar centralizadas na esfera do governo federal. Em função disto, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA), que tinha sido criado em 1968, foi implementado em 1970 como um instrumento voltado para centralizar o setor e ampliar os serviços.

---

<sup>8</sup> A referida Carta foi elaborada por ocasião da Conferência no Uruguai em 1961. O teor do documento trata do desenvolvimento social e econômico dos países latino-americanos via políticas públicas, fundamentado na doutrina da segurança e na intervenção do Estado na economia.

O governo federal incentivou através do PLANASA a criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) cabendo às concessionárias estaduais construir, operar e manter os serviços e o acesso por meio de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) obtidos via financiamentos do Banco Nacional de Habitação (BNH). No entanto, muitos municípios não transferiram os serviços para as CESBs permanecendo como autônomos, enquanto outros mantiveram o convênio com o Ministério da Saúde. Para que as CESBs acessassem recursos federais, os estados deveriam criar um Fundo de Financiamento para Águas e Esgoto (FAE), assemelhado do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), este no âmbito federal. Na prática, isto significava que os municípios que não eram atendidos por uma CESB não podiam acessar os recursos destinados ao setor pelo governo federal. Por esse motivo, as companhias municipais criaram em 1984 a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), uma entidade cujo objetivo era responder ao centralismo do governo federal e a defesa da municipalização na prestação dos serviços de saneamento básico. Em 1985 a realidade foi alterada e as prefeituras foram autorizadas a acessar recursos do FGTS (IPEA, 1995).

Arretche (1996; 2000), fazendo uma breve avaliação do PLANASA, argumenta que na década de 1970, os serviços de saneamento básico ampliaram-se, tendo como um dos determinantes a consolidação da urbanização brasileira, que contava à época com 56% dos 93 milhões de habitantes morando em cidades. Segundo Arretche, o PLANASA trouxe como resultado um aumento de domicílios urbanos ligados à rede geral de abastecimento de água, que era o serviço prioritário do plano. Ainda segundo Arretche, o PLANASA exigia investimentos com menores custos e as tarifas propiciavam retorno rápido. O número de domicílios abastecidos pela rede de distribuição foi de 55% em 1970 para 84% em 1983. Por sua vez, os domicílios ligados ao serviço de esgotamento sanitário que representavam 22% em 1970 ficaram em torno de 35 a 40% em 1983. Assim, o PLANASA foi o mecanismo que propiciou a articulação financeira e administrativa e a modernização do setor. Conforme Zveibl (2003) aponta, nas décadas de 1960 a 1970 o saneamento básico passou a ser tratado em grande escala pelo BNH que

financiava obras habitacionais privadas e cooperativas de habitação. Entretanto, afirma Zveibl que a ampliação da cobertura dos serviços de saneamento não se deu sem desigualdades, a começar pelo abastecimento de água que propiciava retorno mais rápido do capital investido, o atendimento privilegiado as regiões sul e sudeste do país, as cidades com maior população e aos grupos de renda mais elevada.

Com a crise internacional da década de 1970, os problemas econômicos e sociais, tais como déficit público, dívida pública, inflação, aumento do desemprego, fizeram com que o Brasil chegasse aos anos 1980 com altas taxas inflacionárias e problemas relacionados com as dívidas interna e externa. O endividamento externo resultou ainda na assinatura de um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) que gerou um forte impacto recessivo, levando a uma grave crise de arrecadação no FGTS, em função das altas taxas de desemprego. Esta crise também acarretou a extinção do BNH, e aumento das dívidas das CESBs, o que, por sua vez, afetaram significativamente os investimentos no setor de saneamento e, finalmente, na extinção do PLANASA em 1992. A partir da extinção do PLANASA, as iniciativas que surgiram no âmbito governamental em relação ao abastecimento de água e saneamento básico se caracterizaram por ações pontuais e desarticuladas.

Ao final dos anos 1980 e início de 1990, uma série de mudanças macroeconômicas alterou o contorno institucional do Estado brasileiro. Nos governos federais que se seguiram ao primeiro governo civil de José Sarney, (i.e., Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso) foram criados vários programas federais em saneamento com recursos oriundos do FGTS, do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Assim, o Programa de Financiamento a Concessionários Privados em Saneamento (FCP/SAN), sob a alegação de ampliar a cobertura dos serviços, procurava atrair investidores privados concedendo empréstimos com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e do FGTS. Já o Programa de Modernização do Setor de Saneamento tinha como objetivo reformar o setor e ampliar o desenvolvimento operacional das CESBs. Este novo modelo de gestão do

saneamento básico adotado visava em tese, garantir a universalização dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento dos resíduos nas áreas urbanas.

A partir da implementação da política de ajuste fiscal proposta pelo FMI e outras instituições multilaterais, o governo FHC suspendeu novos financiamentos para habitação, saneamento e serviços de infraestrutura operacionalizados por órgãos estatais (BRITTO, 2004). Em paralelo a isso, as CESBs chegaram aos anos 2000 com um enorme nível de endividamento, o que foi agravado pelas medidas de ajuste fiscal do governo federal e pelo término dos contratos de concessão que haviam sido iniciados (em sua grande maioria) na década de 1970. A partir daí houve um grande estímulo para a privatização dos serviços de saneamento básico, com a abertura de uma linha de crédito para empréstimo de recursos a iniciativa privada.

#### 2.1.1 A nova legislação regendo a oferta de serviços de água e esgoto e as fontes de financiamento.

Em função destas mudanças, é que nos anos 2000 o Saneamento Básico no Brasil passou a ter como estrutura legal a seguinte legislação: a Lei N° 11.107/1995 (Lei de Consórcios Públicos); o Convênio de Cooperação e Gestão Associada; a Lei N° 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), e a Lei N° 11.445/2007 (também chamada de Lei Nacional de Saneamento Básico). De acordo com Lei N° 11.445/07, entende-se por saneamento básico<sup>9</sup> os serviços de infraestrutura e as instalações operacionais de abastecimento de água potável, (captação, ligações e medição do consumo); o esgotamento sanitário, (coleta, transporte e a disposição final dos resíduos); a limpeza urbana e drenagem das águas pluviais. A referida lei estabelece diretrizes nacionais sobre planejamento, fiscalização, regulação e controle social, gestão associada de entes da federação, atuação dos prestadores de serviços públicos e

---

<sup>9</sup> Existem diferentes conceitos sobre saneamento que estão associados a descobertas científicas, mudanças de paradigmas, conceitos de saúde pública, qualidade de vida da população bem como a sustentabilidade ambiental. Num sentido restrito o saneamento básico refere-se ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, visão essa que predominou nas décadas de 1960 e 1970.

privados, elaboração obrigatória de Planos de Saneamento Básico Municipal, Regional e Nacional. Ela definiu ainda os princípios da universalização do acesso, bem como da articulação com outras políticas públicas como as de Saúde, Urbana e Ambiental (BRASIL, 2007). De toda forma, a partir da aprovação da Lei Nacional de Saneamento Básico, ocorreu a reestruturação do setor com a institucionalização da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) vinculada ao Ministério das Cidades e, por conseguinte, a retomada dos investimentos públicos, visando ampliar os serviços de água e esgoto no território nacional.

Conforme o Relatório de Gastos Públicos com o setor em 2009, os investimentos públicos no setor são provenientes de recursos de fontes diversas. Em nível federal isto se dá através dos fundos financiadores: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) que ficam sob a gestão operacional da Caixa Econômica Federal e do Banco Nacional de Desenvolvimento Social, respectivamente. Já os recursos orçamentários do Orçamento Geral da União (OGU), de acordo com o Relatório de Gastos Públicos de 2009, foram desembolsados por diversos ministérios (e.g.; das Cidades, da Integração, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Meio Ambiente e do Trabalho e Emprego, Ministério dos Transportes). Enquanto isto, o Programa de Aceleração do Crescimento<sup>10</sup> (PAC) recebeu um grande volume de recursos para os serviços de saneamento básico. Assim, do total de R\$12 bilhões disponíveis para o setor em 2009, 73,2% foram destinados para as obras do PAC. Em termos da distribuição espacial dos recursos da União, a maioria foi direcionada para a Região Sudeste, com 38,79%, seguida da Nordeste com 29,83%, Norte com 12,71%, Sul com 10,83 e, finalmente, o Centro-Oeste com 7,84% (BRASIL, 2009). Além do setor público, os investimentos da iniciativa privada têm sido viabilizados pelas chamadas Parcerias Públicas Privadas (PPPs), por recursos próprios e públicos por meio de verbas do FGTS, FAT, OGU (LEONETI ET AL. 2011).

---

<sup>10</sup> O PAC visa promover “a aceleração do crescimento econômico; aumento de emprego; e, melhoria das condições de vida da população brasileira” (BRASIL, 2007a).

## **2.2. A evolução dos sistemas públicos e privados de abastecimento urbano de água.**

A Norma de Qualidade da Água para Consumo Humano do Ministério da Saúde Anexo à Portaria N° 518/2004 determina que água potável seja aquela cujos parâmetros físico-químicos, microbiológicos e radioativos estejam em conformidade com o padrão de potabilidade, e não ofereçam riscos à saúde dos consumidores. A referida Norma em seu Capítulo II, Artigo 4º define sistema de abastecimento de água para consumo humano como “instalação composta por conjunto de obras civis, materiais e equipamentos, destinada à produção e à distribuição canalizada de água potável para populações, sob a responsabilidade do poder público, mesmo que administrada em regime de concessão ou permissão”. Já os sistemas alternativos de abastecimento de água para consumo humano são referidos como sendo a “solução alternativa de abastecimento de água para consumo humano” tais como “fonte, poço comunitário, distribuição por veículo transportador, instalações condominiais tanto horizontal como vertical.” (MS/Portaria 518/04, Cap. II, Art. 4º).

Por outro lado, a evolução dos sistemas privados de água para o abastecimento público está associada ao aumento da população das cidades e sua complexidade. Neste sentido, Héller e Pádua (2006) argumentam que o abastecimento de água está ligado à formação e ao crescimento das cidades. Segundo Héller e Pádua, registros históricos mostram que povos antigos utilizavam sistema de perfuração de poços para retirar água do subsolo, e construía cisternas para armazenar água da chuva, enquanto muitas cidades possuíam poços públicos. No entanto, teria sido na Assíria por volta de 691 A.C que foi construído o primeiro aqueduto (sistema público de abastecimento de água). Além disso, a partir de 312 A.C. grandes aquedutos foram construídos pelos romanos em diversas partes do seu Império. No Brasil Colônia que vai de 1531 a 1815, que marca o período do povoamento e desenvolvimento de uma malha urbana no território conquistado pelos portugueses, as cidades e povoados que se formavam eram abastecidos basicamente com água de fontes e bicas. O fato é que ao longo da história no Brasil existiram diversas formas de captação (e.g, açudes, monjolos, rodas d'água fontes, barragens,

tanques, cacimbas<sup>11</sup>, poços<sup>12</sup>) e de distribuição da água (e.g., aquedutos, bicas e chafarizes). Já as primeiras formas de transporte da água incluíam o uso de carroças, tanques, cântaros, moringas e animais.

Os registros divulgados pela Agência Nacional das Águas (ANA, 2007) mostram que no Rio de Janeiro foi construído o primeiro aqueduto do Brasil, os Arcos da Lapa, também conhecido como Aqueduto do Carioca. O início da construção deste aqueduto se deu em 1620 e seu término ocorreu em 1723. Entretanto, diante dos problemas de interrupção no abastecimento de água e aumento da população, em 1876, o Governo Imperial contratou o engenheiro Antonio Gabrielli, que iniciou a construção da rede de abastecimento de água em domicílio. Ao longo do período colonial o abastecimento de água era realizado por trabalhadores individuais (a maioria escravos, chamados aguadeiros), que prestavam o serviço de entrega aos seus senhores ou vendiam de porta em porta. Ao mesmo tempo, pequenas empresas realizavam o processo de distribuição com o uso carroças, que eram colocadas em pequenos cântaros ou em pequenos tanques, onde então a água era vendida. Assim, a distribuição domiciliar da água atendia um número reduzido de residências, templos religiosos e repartições públicas. O transporte da água no interior das casas era um problema, visto que nos grandes casarões este trabalho penoso era realizado pelos escravos. A situação começou a mudar no século XIX precisamente a partir de 1854 com a construção das primeiras ferrovias, quando ficou mais fácil transportar as tubulações que permitiram realizar a distribuição da água desde as fontes até os pontos de consumo. Deste modo, em algumas cidades mais ricas a água foi canalizada e torneiras públicas foram instaladas.

Entretanto, ainda hoje muitos domicílios localizados em áreas urbanas em diferentes regiões brasileiras possuem como sistema de abastecimento de água os poços artesianos rasos e profundos, ou são abastecidos por carros pipas e/ou poços artesianos públicos. Mas, no que se refere a extração de água subterrânea, a Lei N<sup>o</sup> 3239/99 do Estado do Rio de Janeiro considera

---

<sup>11</sup> Poços de grandes diâmetros (1 metro ou mais), escavados manualmente e revestidos com tijolos ou anéis de concreto. Captam o lençol freático e possuem geralmente profundidade na ordem de até 20m. [http://www.abas.org/educacao\\_pocos.php](http://www.abas.org/educacao_pocos.php)

<sup>12</sup> Poço tubular perfurado em profundidade cujas águas jorram naturalmente à superfície.

infração a perfuração e operação de poços tubulares sem a autorização da Diretoria de Licenciamento Ambiental do Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Isto se dá em função desta lei proibir o uso de água subterrânea em áreas onde haja a presença da rede geral de abastecimento. Dentre as implicações negativas para a saúde pública decorrentes da utilização das águas subterrâneas estão a contaminação do solo e, conseqüentemente, do lençol freático por resíduos tóxicos de origens diversas. Contudo, dados da ANA revelam que 54% das sedes dos municípios brasileiros ainda dependem de fontes hídricas subterrâneas (2010, p. 59).

## CAPÍTULO 3

### GESTÃO DA ÁGUA

*“Quem controla a água controla a vida e quem controla a vida tem o poder”*  
*Leonardo Boff– Teólogo brasileiro*

#### **3.1. Gestão privada dos serviços urbanos de abastecimento da água.**

##### 3.1.1. O Estado e os serviços públicos.

Simões (2009, p.50) caracteriza serviço público como sendo um “serviço prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da população.” Para Fadul (1997, p. 60), o surgimento dos serviços públicos está classicamente associado às necessidades sociais objetivas que se justificam ideologicamente como “uma missão de interesse público”. Assim, com o surgimento do Estado Moderno, o Estado passa a intervir na vida social desempenhando determinadas funções no espaço público<sup>13</sup> com a criação de serviços públicos que são colocados ao alcance de toda a sociedade. Além disso, Fadul coloca que o serviço público funciona como um mecanismo utilizado pelo Estado a fim de “assegurar sua autoridade sobre o domínio público<sup>14</sup>” por meio de ações normativas e de controle.

Fadul observa que o Estado cria os serviços públicos e também os produz. Porém, em fins dos anos 70 do Século XX, a produção direta dos serviços públicos pelo Estado entra em declínio na esteira de uma série de acontecimentos de ordem política, econômica e social, trazendo alterações no papel do Estado. Sob a justificativa de um esgotamento do modelo do Estado de Bem Estar Social, advindo da crise econômica, da incapacidade de gerenciamento por parte do Estado, das rígidas estruturas burocráticas, são apresentadas alternativas “no sentido de desburocratizar, de racionalizar e

---

<sup>13</sup> O espaço público aqui não é retratado como espaço aberto a todos. O espaço público é lugar de contradições entre os interesses públicos e privados.

<sup>14</sup> Conceito nascido na França com a emergência do Estado Moderno que buscava separar o que era propriedade privada do domínio total do Estado. Nesse sentido, domínio público são as coisas públicas e que constituem o que se chama de interesse público do qual o Estado é obrigado defender (FADUL, 1997, p. 60).

reorganizar a gestão de certos serviços através da reestruturação das arquiteturas institucionais e jurídicas das organizações públicas...” (FADUL, 1997, p. 62).

Visto desta forma, o serviço público é uma incumbência do Estado, criado por lei, e sua gestão é feita de forma direta por órgãos da Administração Pública, ou de forma indireta, por meio de permissão ou concessão, e por meio de pessoas jurídicas criadas pelo Estado. Assim sendo, os serviços considerados como públicos podem ser prestados de forma centralizada e descentralizada e serem executados direta ou indiretamente sem, porém, perderem sua natureza pública. Os serviços públicos centralizados são prestados diretamente pelo Estado por meio de um órgão que tem sobre si responsabilidade exclusiva. No caso dos serviços descentralizados, os mesmos podem ser transferidos por meio de delegação a entidades paraestatais. No plano da administração federal pode haver a delegação para estados e municípios, e o setor privado pode prestar serviços públicos por meio de contrato ou concessão. Porém, no que se refere à prestação do serviço público e a relação do consumo, Simões argumenta que o acesso pode ser pago diretamente pelo usuário, ou oferecido gratuitamente pelo Estado, e este é quem paga ao prestador de serviço. Em qualquer um dos casos, entretanto, os usuários estão protegidos pelo Código de Defesa do Consumidor (SIMÕES, 2009).

Referindo-se a administração pública, Meirelles (2000) a define como sendo um conjunto de atividades desenvolvido por diferentes esferas de governo no sentido de garantir a oferta de serviços considerados essenciais. Estes serviços, por sua vez, seriam organizados por meio de instrumentos legais visando a satisfação e bem estar da coletividade e o progresso social. Assim sendo, a administração pública tem como fim maior gerar bens que podem ser materiais e imateriais que sejam de interesse público. Em relação a isto, Simões (2009) postula que a administração pública pode ser desenvolvida de forma direta e indireta, segundo preceitua a Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 37. Neste sentido, a administração pública direta seria constituída dos serviços que fazem parte da estrutura administrativa dos diferentes poderes da República. Já a administração pública indireta conta com

uma estrutura administrativa e desempenha serviços descentralizados por meio de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista que estão vinculadas a órgãos da administração direta nas três esferas de governo, possuindo, contudo, autonomia financeira e administrativa para prestação de serviços públicos.

Para Bresser Pereira (1998) a administração pública possui três modelos principais que refletem as mudanças ocorridas na forma com que o Estado tratou os interesses da sociedade ao longo do tempo. O modelo patrimonialista, que teria vigido nas sociedades pré-democráticas, se caracterizava pela administração da coisa pública voltada para os interesses do soberano, não atendendo aos interesses da totalidade da sociedade, mas de sim uma minoria, e era marcado pela corrupção e pelo nepotismo. Com a Revolução Industrial e o surgimento do Estado Liberal, emergiu um novo modelo burocrático orientado por princípios como racionalismo, impessoalidade e profissionalismo. Este modelo foi sintetizado por Max Weber no livro “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo” publicado inicialmente em 1904, e propunha uma reação ao modelo anterior por meio do controle rígido dos processos, o emprego da racionalidade legal que, por sua vez, estaria baseada na lei e na razão a fim de conter os eventuais abusos. A separação entre a coisa pública e privada, formalismo e divisão hierárquica foram algumas das características do modelo burocrático administrativo. Esse modelo entrou em colapso por produzir lentidão e ineficiência aos processos decisórios em função da rigidez e do extremo formalismo que existiam nos procedimentos decisórios. A estagnação deste modelo também está associada às mudanças que surgem no contexto político dos anos 1960, e que incluíram a globalização da economia, a alteração na dinâmica do mercado e a crise fiscal do Estado. Esta crise propiciou o surgimento de um novo modelo de administração pública.

O novo modelo denominado de “Administração Pública Gerencial” surgiu norteado pelos princípios da eficiência, da eficácia, da qualidade e do desempenho, e da redução dos custos de serviços públicos tendo como foco principal a melhoria dos resultados. Neste modelo, o beneficiário dos serviços públicos, o cidadão cliente, passou, em tese, a ser o principal foco de atendimento. Secchi (2009) conceitua administração pública gerencial ou nova

gestão pública (new public management) como sendo “um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009, p. 354).

No caso brasileiro, o Plano Diretor da Reforma do Estado elaborado em 1995 por Luiz Carlos Bresser Pereira, então Ministro da Administração e Reforma do Estado no governo FHC, apresenta princípios norteadores para a reforma na administração pública. Para Bresser-Pereira (1998), a reforma do Estado envolveria quatro problemas: o tamanho da máquina do Estado, a redefinição do papel regulador do Estado no mercado, a sua capacidade financeira e administrativa e sua capacidade política. Para a solução desses supostos problemas e a superação da “crise” do Estado, Bresser Pereira propôs a desregulação, a realização de um ajuste fiscal e a superação do domínio da burocracia na administração pública. Em relação ao tamanho do Estado, Bresser Pereira sugeriu que privatização, publicização<sup>15</sup> e terceirização seriam soluções eficazes para o “inchaço”. Já a combinação do mercado e do Estado seria chave para que fosse alcançado um “bom funcionamento dos sistemas econômicos e a consolidação dos regimes democráticos” (PEREIRA, 1998, p.53). Segundo ele, com as mudanças que afetaram o sistema econômico mundial, mercado e Estado não poderiam estar em polos diferentes, mas, se complementarem para enfrentar as mudanças.

A partir da adoção dos postulados de Bresser Pereira no modus operandi do governo federal, a gestão<sup>16</sup> privada ganhou um forte estímulo por ser vista como a principal estratégia para saída da crise e para adoção de um novo modelo de administração pública. Neste modelo, o Estado buscaria delimitar seu campo de atuação para aqueles serviços para os quais não houvesse interesse por parte da iniciativa privada. Segundo Melo e Esperling (2002), o modelo emergente de organização do Estado brasileiro propunha ampliar a participação privada, descentralizar funções, decisões e implementação de políticas, flexibilizar mercados e a gestão. A preocupação

---

<sup>15</sup> É a transferência de serviços públicos para as organizações não-governamentais.

<sup>16</sup> Gestão é a forma como a administração pública funciona.

com as avaliações e recompensas pelo desempenho e capacitação permanente, mostravam que esse modelo seguia padrões de orientação “do modelo gerencial de técnicas de gestão da administração de empresas, com o objetivo de dotar de maiores eficácia e eficiência as organizações públicas” (MELO e SPERLING, 2002, p. 4).

### 3.1.2. Participação do setor privado no serviço de abastecimento urbano de água.

Por outro lado, Faria et al. (2005) observam que as privatizações no Brasil se iniciaram em fins dos anos de 1980 e se intensificaram a partir da criação do Programa Nacional de Desestatização (PND) do governo federal em 1991. Mas foi com a promulgação da Lei de Concessões e Permissões de Serviço Público de 1995 que foi ampliado o espaço para a participação de operadoras privadas nos serviços de serviços telecomunicações, energia elétrica, transportes e no de saneamento básico, que passaram então por processos de concessões privadas. Segundo Vargas e Gouvello (s/d), o município de Limeira/SP foi o primeiro do país, após a abertura da operação dos serviços a iniciativa privada, a assinar um contrato de concessão em 1995 com a Companhia Águas de Limeira formada pela Odebrecht e uma filial da Suez Lyonnaise des Eaux. Já no estado do Rio de Janeiro, o município de Campos dos Goytacazes foi o primeiro a conceder os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 1996 por um período de 30 anos com a empresa Águas do Paraíba.

A retomada da gestão privada dos serviços de saneamento básico no Brasil explica-se por questões de ordem internacional e nacional. No entanto, Vargas e Gouvello (s/d) apontam que a gestão privada sofreu forte oposição de diferentes atores sociais. Associações nacionais como a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) e Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE) das quais faziam parte funcionários dos serviços municipais e estaduais do setor, ameaçados em seus interesses pela privatização dos serviços, se aliaram a movimentos sociais, sindicatos, entidades religiosas, associação de consumidores e líder políticos

de esquerda para criar em 1997 a Frente Nacional de Saneamento. Este processo visava fazer frente à onda de privatização que assolava o setor e para realizar a defesa de uma gestão pública dos serviços.

Apesar de ter havido uma resistência localizada, houve um avanço considerável da iniciativa privada no setor de abastecimento de água e tratamento de esgotos. Em função disto, a atual configuração da gestão do saneamento básico no Brasil apresenta participação de instituições públicas de instância estadual e municipal, mas, também, por instituições privadas. Segundo a ANA em 2010 3.856 municípios eram operados pelas companhias estaduais, 1510 por empresas municipais, e 199 eram por empresas privadas (ANA, 2010, p. 40). Dados sobre a participação da iniciativa privada apontam que existem no Brasil 37 empresas multinacionais operando principalmente nas regiões Sudeste e Centro-Oeste na prestação de serviços na área do saneamento básico (ABCON)

Segundo Oliveira (2005), mesmo não dominando o mercado de saneamento básico no Brasil, as grandes empresas privadas possuem potencial financeiro para ampliar sua participação no setor já que estão associadas a grandes grupos financeiros com participação em setores como transporte, energia, comunicação, pavimentação urbana, saneamento. E mesmo não estando em muitas cidades brasileiras, estas empresas estariam posicionadas estrategicamente nas poucas cidades que possuem potencialidades para produção mundial de água e alta capacidade de consumo. Assim, referindo-se à operacionalização da presença das empresas no mercado, Rio e Sales (2004) apontam que a alternativa adotada foi a formação de consórcios por grupos empresariais que atuam no setor de engenharia e infraestrutura como Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez, Odebrecht, Camargo Correia<sup>17</sup>. Por outro lado, Rio e Sales sugerem que os pontos considerados pelas concessionárias para assinatura de um contrato de operação em um determinado município seriam: 1. Acesso ao bem principal (a água); 2. A rede na qual serão desenvolvidas as atividades técnicas; 3. O acesso às fontes, (elas estão sob responsabilidade estadual); 4. O grau de

---

<sup>17</sup> Um exemplo disto é a Queiroz Galvão, juntamente com quatro empresas formou a holding Águas do Brasil, que é responsável por cinco concessões, entre elas Águas do Paraíba em Campos dos Goytacazes/RJ.

risco de rescisão de contrato; 5. O retorno financeiro; 6. O nível de concentração populacional.

Sobre as concessões, estas são regidas pela Lei Nº 8.987/1995 que vem a ser a Lei de Concessões e Permissões da Prestação dos Serviços Públicos. Esta lei prevê que as concessões devam ser feitas por meio de processo licitatório e serem delegadas pelo poder concedente, que é um dado ente federativo. A pessoa jurídica ou consórcio deve apresentar capacidade técnica a fim de prestar um serviço adequado em se tratando de regularidade, continuidade, segurança, eficiência e modicidade nas tarifas.

Loureiro (2009) aborda que na gestão dos serviços prestada diretamente pela administração pública municipal, esta pode ser por meio de uma autarquia, empresa municipal ou companhia municipal onde através desta a prefeitura gerencia indiretamente o serviço, assumindo os investimentos em estrutura e equipamentos para o tratamento de água e esgoto. Na gestão dos serviços prestados diretamente por outro ente federado esta pode ser por meio de concessão a uma empresa de sociedade mista ou companhias estaduais, conhecidas como concessionárias estaduais. A outra modalidade de prestação de serviços é por meio da gestão associada. Esta se dá por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação. Os consórcios são parcerias entre dois ou mais entes federados visando a realização de interesses comuns. Os convênios são acordos que podem ser estabelecidos entre uma entidade pública e outra pública ou privada visando o interesse público.

Nas modalidades de gestão aonde a iniciativa privada é a provedora dos serviços públicos existe, as concessões parciais (água ou esgoto), as concessões plenas dos serviços, e as que são precedidas de obras públicas conhecidas como Build Operate and Transfer (BOT). Mas também existem as modalidades de participação acionária em empresa estatal, os contratos de gestão, os arrendamentos e as parcerias público privadas. Porém, além das prestações pelo poder público e pela iniciativa privada, há ainda a prestação comunitária que é realizada por meio de uma entidade da sociedade civil a quem foi delegada a administração dos serviços Nesse modelo a população administra o serviço por meio de uma instituição (LOUREIRO, 2009).

Sobre as concessões, Mello (2005), ao analisar contratos de quatro concessões dos primeiros municípios que privatizaram os serviços de água e esgoto no Brasil na década de 1990, notou que as prestadoras públicas praticavam preços variados tendo como critérios a classe dos consumidores e a faixa de consumo, sendo o preço do metro cúbico de água fornecida diferente, dependendo do nível de consumo. Nesta forma de cobrar estavam embutidos os subsídios estatais para manutenção dos preços variados. Por sua vez, a política de preços praticada pelas concessionárias privadas analisadas por Mello também apresentam modalidades diferentes. Na chamada tarifação em bloco o preço aumenta de acordo com a faixa de consumo de água, ou seja, aumentando-se o consumo há uma subida de faixa e, conseqüentemente, de preço. Em relação a este elemento, Mello (2005, p. 503 nota 11) observa que:

Chamamos a estrutura tarifária **escalonada** quando a cobrança é feita em blocos, com preços mais elevados para as faixas de consumo mais altas. No cálculo do valor da conta, cobra-se menos pelos primeiros m<sup>3</sup> consumidos do que pelos últimos. A estrutura tarifária é chamada **direta** quando a um determinado volume consumido corresponde um único preço. No cálculo do valor da conta multiplica-se o montante consumido pelo preço único.

Ainda nas práticas utilizadas para definir a cobrança de tarifas há o dispositivo conhecido como tarifa mínima que vem a ser uma conta mínima cobrada das famílias de baixa renda. Para pagar a tarifa mínima, o nível de consumo deve ficar entre 0 a 10m<sup>3</sup>/mês. Já a cobrança do consumo não hidrometrado é aplicado para os casos em que as concessionárias preveem uma conta mínima. Por outro lado, também existem contratos que possuem cláusulas que preveem a isenção e redução de tarifas para imóveis públicos ou de formas de consumo cuja destinação seja de uso público como hidrantes, chafarizes, limpeza urbana e irrigação pública. Entretanto, também há contratos que designam que hospitais e instituições filantrópicas paguem tarifa mínima. Os contratos analisados por Mello (2005) mostram que há diferentes tipos de consumidores (e.g.; indústrias, residências, repartições públicas e comércios) para os quais são estipuladas tarifas diferenciadas. Mello

questiona a política tarifária presente em muitos contratos de concessão na modalidade de tarifa em blocos que prevê elevação de preço para as faixas mais altas de consumo.

Assim, contrariando os argumentos favoráveis a gestão privada dos serviços públicos, especificamente a dos serviços de saneamento básico, Oliveira (2005) registra diversos pontos negativos, entre os quais se destacam:

1. A possibilidade de uma exploração desenfreada dos recursos hídricos visando o lucro que levaria a exclusão de uma parcela significativa da população do acesso a estes serviços;
2. A valorização da água que, sob a lógica do mercado, tende a ser valorizada quando há escassez.
3. O aumento do uso de sistemas alternativos para captação de água por parte da população pobre que ficaria então sujeita à contaminação, aumentando assim os custos para o Estado na área de saúde pública;
4. A prioridade das empresas privadas está na ampliação do abastecimento de água, e não no avanço da rede de esgotamento sanitário que envolve a coleta e tratamento de esgotos;
5. A gestão privada dos serviços de água acarreta uma perda de controle por parte da população que é mantida afastada da gestão dos serviços.

### **3.2. Gestão pública dos serviços urbanos de abastecimento de água.**

Oliveira (2005) ressalta o papel dos serviços de saneamento básico na manutenção da vida por meio da oferta de água tratada e da coleta e tratamento de esgotos. Além disso, Oliveira argumenta que o distanciamento do Estado no provimento da água tratada, um bem essencial à vida e a saúde, inviabiliza o alcance da universalidade e da equidade e por consequência, do pleno exercício da cidadania. Oliveira observa ainda que, optar pela gestão privada é ampliar a exclusão que pode ocorrer na forma de aumento da clandestinidade (ligações clandestinas) e potencializar a difusão de epidemias de origem hídrica aumentando o ônus do Estado na saúde pública. Na mesma linha de raciocínio, Fadul (1997) interroga se a transferência da produção dos serviços públicos para o setor privado poderá levar o Estado à perda do direito e do domínio sobre o espaço público e, como o Estado estará assegurando direitos básicos do cidadão norteado pela eficiência da produção privada, e como ele estará garantindo a equidade dos serviços no seu território.

Fadul observa que, em se tratando de gestão pública dos serviços coletivos, criados e produzidos pelo Estado, esta possui caráter não mercantil, ou seja, de interesse coletivo ou público, fato que permite atender às necessidades sociais como igualdade e equidade no acesso e consumo. Diferentemente do setor privado, que norteado pela lógica da rentabilidade e da capacidade de pagamento dos usuários, se produz e reproduz a partir e nas desigualdades de acesso e de consumo, criando assim um campo de tensão e de conflito permanente. Diante de tal realidade o papel do Estado, que a partir de um compromisso social e da igualdade de acesso aos serviços atendia de forma não discriminatória (em tese), se contrapõe com a participação da iniciativa privada na provisão dos serviços que está pautada na segmentação da demanda e dos mercados, surgindo diferentes serviços para diferentes consumidores. Para Fadul a participação do setor privado na provisão dos serviços básicos faz com que os serviços públicos como direito de todos, devendo por isso ser oferecido sem distinção a toda a coletividade e de acesso universal, pareça utopia.

Assim, o papel do Estado, na busca de minimizar as desigualdades e reduzir os desequilíbrios, se vale de instrumentos de regulação que deve ter como principais atores o poder público, as empresas e a sociedade civil organizada. Sendo assim, Fadul coloca que com fins a organizar o mercado de serviços públicos, três elementos são necessários: o regulador (setor público), os mecanismos de regulação (instrumentos jurídicos) e a auto-regulação (princípios que auto-limitam as empresas e o setor público para manter a estabilidade do mercado).

Sobre isso, Rio e Sales (2004) argumentam que o novo modelo de gestão dos serviços públicos adotado pelo Estado no Brasil, resultando no seu afastamento da prestação direta dos serviços essenciais, exigiu do poder público um posicionamento no que tange a fiscalização do que estava sendo oferecido pela iniciativa privada, a fim de assegurar o atendimento à população. No entanto, para Rio e Sales a ausência ou ineficiência de instâncias reguladoras implicou na necessidade de acionar o Ministério Público para mediar os conflitos entre empresas e usuários.

Sendo assim, é importante ressaltar que dispositivos de regulação e fiscalização estão previstos na Política Nacional de Saneamento Básico que aponta ser do município a responsabilidade de estabelecer uma política municipal de abastecimento que permita a fiscalização, regulação e acompanhamento da prestação dos serviços de saneamento, com o intuito de estabelecer padrões de qualidade, metas e investimentos. Conforme o que está estabelecido na Lei do Saneamento Básico, caso o município delegue a operacionalização dos serviços a terceiros, cabe a ele, como poder concedente, homologar a política tarifária e “definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação” (LEI 11.445/07, Artigo 9). Outro elemento a ser considerado está previsto na Constituição Federal do Brasil de 1988 que, em seu Artigo 175, diz competir ao Estado, de forma direta ou indireta, através de concessões ou permissões, a prestação de serviços públicos<sup>18</sup>.

Sobre a participação da sociedade, os movimentos sociais em níveis nacional e internacional também discutem a participação do setor privado na gestão do saneamento básico. Num desses encontros realizado em 2005 no estado do Ceará, o chamado “Encontro por uma nova cultura da água na América Latina”, foi elaborada a Declaração de Fortaleza. Esta declaração denunciava o fato de que os Estados Nacionais orientados pelos organismos multilaterais como FMI, BID e BIRD, reforçarem a privação de acesso à água tratada em muitas comunidades, tanto em áreas urbanas quanto rurais ao substituir as instituições públicas, alcunhadas de ineficientes e ineficazes, por empresas privadas, em sua grande maioria transnacional, que operavam sob a lógica do mercado.

Em 2010, a Organização Nacional das Nações Unidas (ONU) declarou o acesso a água potável e ao saneamento básico um direito humano essencial. No entanto, estima-se que existam no mundo 2,4 bilhões de pessoas sem acesso a água potável, e em muitos casos fazendo uso de água de fontes contaminadas. No Brasil, segundo dados do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), 19% dos brasileiros não tem acesso à água tratada e

---

<sup>18</sup> Conforme Decreto 6.017/07, art. 2, inciso XIV, serviço público é atividade ou comodidade material fruível diretamente pelo usuário, que possa ser remunerado por meio de taxa ou preço público, inclusive tarifa.

nos locais onde existe há em muitos casos um serviço deficiente. Diante disso, a participação da sociedade na definição de diretrizes e princípios da política de saneamento básico, no planejamento, execução e avaliação das ações, é vista por Borjas e Moraes (s/d) como fundamental para democratização dos processos de decisão e implementação da política pública de saneamento básico, através de conselhos, conferências e fóruns.

### **3.3. A Gestão dos Recursos Hídricos.**

“Os Senhores da Terra serão os Senhores da Água” - Inácio Neutzling, padre jesuíta.

O serviço de abastecimento urbano de água não está descolado das discussões macro sobre a água. Posto isso, a água é um bem comum, de livre acesso, disponível a todos sem que para acessá-lo tenha que necessariamente pagar por ele. Como bem comum a água deveria estar disponível a todos na quantidade e qualidade desejadas. Para Barros e Amim (2009) dois preceitos básicos fundamentam a água como um bem de direito universal. Um deles é que o acesso a água é um direito humano e por isso, universal e imprescindível. Outro preceito refere-se a água como bem comum não podendo ser tratada como bem privado (mercadoria), devendo seu acesso ser garantido a coletividade pelas autoridades públicas.

Entretanto, Amin e Barros (2008) observam que a escassez da água, ou sua não disponibilidade em quantidade e qualidade necessárias para a vida na terra, bem como o modelo predominante de crescimento socioeconômico, implicaria em altos níveis de consumo e na degradação dos mananciais e por consequência, na valorização do bem. Assim, para Tundisi (2003) a redução no suprimento global de água conduziria a uma crise que, além de colocar em perigo a sobrevivência da espécie humana, dificultaria o desenvolvimento socioeconômico e ampliaria as desigualdades entre regiões e países, por ser considerada, conforme Tundisi, um recurso estratégico para a sociedade, sendo por isso, vista como o ouro azul do século XXI.

Numa tentativa de racionalizar positivamente a situação em que o acesso e consumo da água estão colocados, a Economia Ecológica, conforme Neutzling (2004, p.16) citado por Amim e Barros (2008), postula que sendo a

água um recurso econômico, com preço estipulado pelo mercado, o seu consumo torna-se racional. Assim, para os teóricos da Economia Ecológica a decisão de atribuir valores econômicos aos recursos naturais, entre eles a água, é uma forma de racionalizar seu uso, reconhecendo a finitude dos recursos naturais.

A Declaração de Dublin da Conferência Internacional da Água e do Ambiente, ocorrida em 1992, corrobora com esta tese, e em seu 4º princípio declara que “a água tem valor econômico em todos os seus usos, devendo ser reconhecida como um bem econômico” (ONU). Seguindo uma lógica semelhante, Neutzling (2004, p.16) citado por Amim e Barros (2008) argumenta que nesse caso “a água deve ser tratada como uma mercadoria que se vende e se compra em função do preço de mercado”, e “que a água pertenceria a quem investisse a quem arcasse com os custos para assegurar a captação, a depuração, a distribuição, a manutenção, a proteção e a reciclagem”.

Assim sendo, Barros e Amin (2009) entendem que a política da água é definida em função do mercado o que exige a regulação do recurso como forma de prover o acesso da população, de prever a comercialização in natura da água, e de garantir o desenvolvimento socioeconômico. No Brasil, a cobrança pelo uso da água, tanto a captada para consumo como para servir a diluição de efluentes, foi instituída pela Política Nacional dos Recursos Hídricos (PNRH) com base na Lei n. 9.433 de 1997, a Lei das Águas. Com base na PNRH as bacias hidrográficas passaram a funcionar como unidade básica de planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos. Além disso, os recursos advindos da cobrança do uso de recursos hídricos previstos na Lei das Águas devem servir à proteção dos mananciais existentes na bacia onde estiver sendo feita a exploração<sup>19</sup>.

No entanto, a reportagem com o título “Saneamento: uma dívida social”, do dia 06/03/2012, disponível no site [www.cbic.org.br](http://www.cbic.org.br), mostrou que 53% da população brasileira não é atendida com o serviço de coleta de esgoto, e do

---

<sup>19</sup> No estado do Rio de Janeiro a Lei 4227/03 dispõe sobre a cobrança dos usos dos corpos d'água e de águas subterrâneas, sendo o INEA o órgão responsável pela arrecadação e administração dos recursos que são aplicados de acordo com os comitês das bacias hidrográficas.

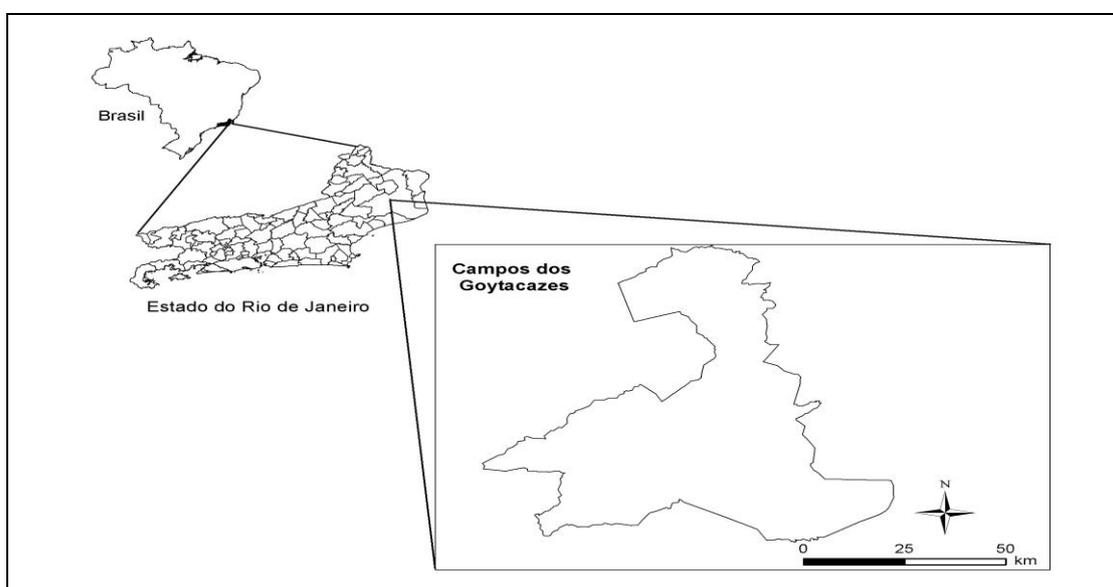
esgoto que é coletado, 38% é tratado. Isso significa que grande parte do esgoto produzido no país é lançada in natura nos rios e lagos. Segundo reportagem, há estimativa de que 470 municípios do país estejam com seus mananciais comprometidos pela poluição. Na mesma linha, Tucci (2001) referindo-se sobre a qualidade da água, observou que muitos rios que cortam as cidades brasileiras estão deteriorados devido ao precário tratamento de esgoto. Por sua vez, Vargas (1999) aponta que as bacias de rios urbanos tem sido alvo de constantes degradações ambientais. O uso urbano é visto como o principal responsável pela poluição dos rios por causa do despejo de efluentes domésticos e industriais lançados sem tratamento nos rios. Vargas completa dizendo que o uso inadequado de adubos químicos e agrotóxicos pela atividade agrícola polui os lençóis freáticos e contamina os rios por metais pesados com efeitos ainda desconhecidos sobre a saúde humana. Sendo assim, o acesso à água em quantidade e qualidade adequadas para consumo humano passa pela forma como se concebe a água: como bem público e como bem privado, como também por uma gestão eficiente dos recursos hídricos.

## CAPÍTULO 4 METODOLOGIA

### 4.1. Descrição da área de estudo.

#### 4.1.1 Caracterização básica do município de Campos dos Goytacazes.

O município de Campos dos Goytacazes está localizado na região Norte Fluminense (Figura 1).



**Figura 1 - Localização do município de Campos dos Goytacazes, com detalhe da área urbana do município.**

Do ponto de vista político-administrativo, o município Campos dos Goytacazes está inserido na região Norte Fluminense que é caracterizada por um baixo grau de desenvolvimento econômico, apresentando indicadores sociais e econômicos comparáveis aos das regiões mais pobres do Brasil. Segundo dados do IBGE (2010), o município de Campos dos Goytacazes possui uma população de 463.535 habitantes que se espalha por 14 distritos. Estes distritos são os seguintes: Campos dos Goytacazes, Guarus, Vila Nova de Campos, Travessão de Campos, Tocos, Serrinha, São Sebastião de

Campos, Santo Eduardo, Santo Amaro de Campos, Santa Maria, Mussurepe, Morro do Coco, Morangaba, Ibitioca e Dores de Macabu.

A cidade de Campos dos Goytacazes possui 72 bairros com uma população urbana de aproximadamente 316.951<sup>20</sup>, segundo dados do IBGE (2010). No que se refere à sua colocação estadual dentro do chamado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Campos dos Goytacazes ocupa a 55ª posição no estado do Rio de Janeiro.

#### 4.1.2. Aspectos da segregação socioespacial em Campos dos Goytacazes.

O pressuposto de que as desigualdades entre as classes sociais determinam a estrutura sócio-espacial de uma cidade pode ser visto no processo de povoamento e na conseqüente urbanização de Campos dos Goytacazes, o qual que se iniciou a partir dos anos de 1627 com a atividade pecuarista no interior do município. Com a elevação da condição de vila à cidade em 1835 Campos não apresentou alteração no seu processo de desenvolvimento que se modificou apenas a partir de 1873, com a construção da Estrada de Ferro Campos-Macaé, posteriormente conhecida como Estrada de Ferro Leopoldina.

A partir daquele momento houve um crescimento no número de habitações, aumentando a ocupação não somente das ruas no entorno da Praça São Salvador e adjacências (onde se iniciou o povoamento da cidade), mas também através da construção de casas por famílias mais abastadas no que atualmente é conhecido como o “Alto do Liceu”. Até então, segundo Faria (2003), não havia uma sinalização clara de uma separação entre centro/periferia na área de Campos dos Goytacazes. Esta situação começa a mudar a partir de 1902 com a elaboração do Plano Urbanístico pelo engenheiro sanitário Saturnino de Brito que priorizou a adoção de medidas de higiene e

---

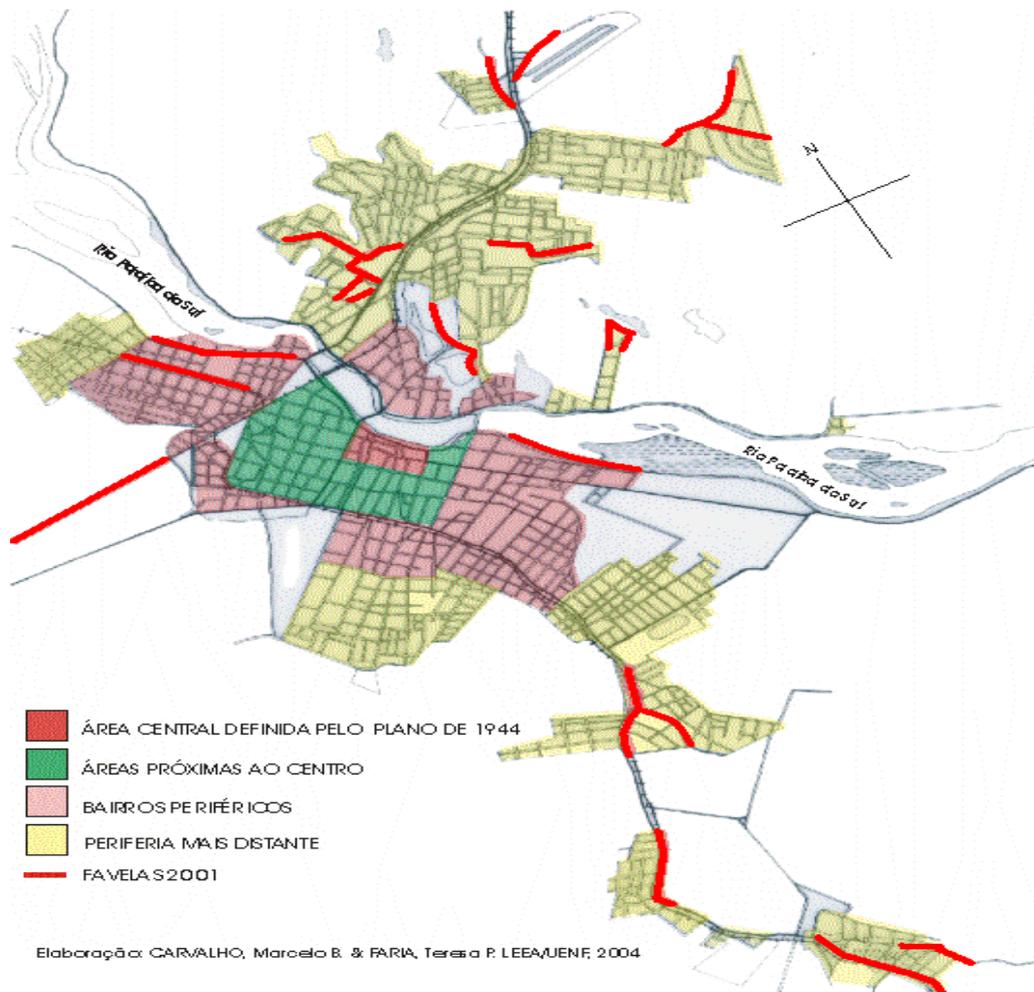
<sup>20</sup> De acordo com o censo do IBGE de 2000, Campos dos Goytacazes tinha um total de 406.989 mil habitantes. Sendo que a chamada taxa de urbanização era de 89,5%, ou seja, apenas, cerca de 10% morando na área rural.

saneamento básico no espaço público e nas ruas centrais da cidade, bem como a remoção dos pobres para a periferia urbana.

Para Faria (2005), ainda que não intencionalmente, o Plano Saturnino de Brito deu início ao processo de separação socioespacial na cidade de Campos dos Goytacazes. De acordo com este plano, as áreas centrais ficaram designadas para a ocupação das famílias mais ricas, enquanto para a periferia ficou determinada a construção de estruturas públicas (por ex: presídios, cemitérios, matadouros, hospitais para atendimento de doenças epidêmicas e contagiosas) e moradia da população pobre.

Este tipo de diferenciação espacial preconizada pelo Plano Saturnino de Brito configurou o que para Villaça (1998) e Corrêa (1995) seria uma forma clássica de segregação socioespacial, onde o Estado privilegia determinadas áreas em detrimento de outra. Tal processo de segregação socioespacial, como entendido por Villaça e Corrêa, implica num favorecimento pelo Estado das classes dominantes em espaços específicos das cidades, onde há atendimento de serviços urbanos (por ex: equipamentos, infraestrutura, redes de transporte), enquanto que há ausência parcial ou total desses serviços nas áreas habitadas pelos pobres. No caso da cidade de Campos dos Goytacazes Terra (2007) observou que as áreas centrais e as do seu entorno receberam maior aporte de investimentos em infraestrutura e demais obras públicas nas gestões públicas municipais de 1993 a 2004.

O espaço urbano de Campos dos Goytacazes de acordo com Freitas e Faria (2011) se divide em áreas centrais e áreas periféricas (Figura 2).



**Figura 2 - Configuração espacial de Campos dos Goytacazes: dualidade centro-periferia.**

Fonte: FREITAS, Kêila P. da S; FARIA, Teresa P. Produção e apropriação do espaço urbano de Campos dos Goytacazes – RJ: da residência unifamiliar aos edifícios de apartamentos. UFES (2011).

Sendo assim, essa segregação estaria evidente na “concentração da moradia para a população de alto status socioeconômico na área mais valorizada, que corresponde ao entorno da área central, enquanto os indivíduos de menor renda ocupam predominantemente as áreas periféricas” (FREITAS e FARIA, 2011, p. 1-2).

#### 4.1.3. A evolução do sistema de abastecimento de Água e Esgoto no município de Campos dos Goytacazes.

De acordo com Pinto (1987) quando da elevação da Vila de São Salvador à categoria de cidade, em 25 de março de 1835, Campos dos

Goytacazes vivenciava um quadro de insalubridade pública favorecendo a proliferação de doenças. Diante disso, em 1872 foi contratado o primeiro serviço de água e esgoto da cidade e em 1885 foi construído o primeiro sistema de abastecimento público de água e esgoto pela concessionária inglesa The Campos Syndicate Limited Company (RODRIGUES, 2003). Assim, os serviços de água e esgoto foram inicialmente prestados pela concessionária até 1913 quando o governo do antigo estado do Rio de Janeiro assumiu os serviços de água e esgoto em Campos dos Goytacazes com a criação da Comissão de Saneamento de Campos dos Goytacazes. Em 1975 foi criada a Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE), sociedade de economia mista integrante da Administração Pública Estadual, que absorveu a Companhia Estadual de Águas da Guanabara (CEDAG), a Empresa de Saneamento da Guanabara (ESAG) e a Companhia de Saneamento do Rio de Janeiro (SANERJ). É importante notar que a criação da CEDAE teve relação com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro e visava atender os objetivos estipulados no PLANASA.

O estado do Rio de Janeiro, por meio da CEDAE assinou em 1969, um convênio para a prestação de água e esgoto no município de Campos dos Goytacazes pelo prazo de 50 anos. Este convênio foi repleto de acontecimentos no âmbito político e jurídico a partir de 1995. Tais acontecimentos foram justificados como uma resposta às reclamações reiteradas por parte da população campista quanto à baixa qualidade dos serviços prestados pela CEDAE. O então prefeito Sérgio Mendes instaurou processo administrativo de caducidade do convênio por meio do Decreto Nº 55/1996. Após a edição deste decreto foi aberto processo licitatório de concessão dos serviços de água e esgotamento sanitário culminando com a mudança de concessionária no ano de 1999 (STAECNON, dossiê da privatização, s/d).

A análise dos autos judiciais do Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro, do Supremo Tribunal Federal e dos jornais que circulavam no município, mostra que a suspensão da concessão com a CEDAE e a assinatura de contrato com a Águas do Paraíba não foram sem conflitos entre a CEDAE, o poder público municipal e a empresa Águas do Paraíba. Além

disso, os empregados da CEDAE paralisaram os serviços para lutar contra a privatização dos serviços no município de Campos, com uma forma de defender os seus postos de trabalho, já que existia ameaça de privatização da CEDAE (STAECNON, dossiê da privatização, s/d).

A privatização dos serviços de água e esgotamento sanitário foi contestada pela CEDAE junto ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que reclamava a continuidade de seu direito na operacionalização dos serviços que estavam sendo privatizados. Entretanto, o TJRJ julgou a ação da CEDAE improcedente. No entanto, apesar da decisão judicial, Anthony Garotinho, então prefeito do município, impediu que a Águas do Paraíba tomasse posse dos bens e instalações da CEDAE.

Numa tentativa de reverter o quadro estabelecido com a negativa da Prefeitura de Campos, a concessionária Águas do Paraíba entrou em 1998 com um pedido de mandado de segurança no TJ contra os diretores da CEDAE e contra o prefeito Anthony Garotinho. No mesmo ano a Águas do Paraíba resolveu tomar à força as instalações da CEDAE, encontrando resistência por parte de funcionários da estatal e de sindicalistas do setor de saneamento, que entraram num confronto violento com os seguranças da empresa. Ainda em 1998, a Justiça autorizou a Águas do Paraíba vistoriar as instalações, mas a CEDAE entrou com uma liminar sob a alegação de que estava investindo R\$ 15 milhões em obras no Distrito de Travessão de Campos. Com base na arguição feita por Anthony Garotinho de que a contratação da empresa Águas do Paraíba teria se dado de forma ilegal, houve a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara de Vereadores para apurar o contrato feito pelo prefeito Sérgio Mendes com a concessionária. O relator chegou à conclusão que o contrato feria os interesses do poder público e do povo.

Assim, diante desta sucessão de fatos, em 1999 o então prefeito Arnaldo Viana sancionou o Decreto N° 184 de 1999 que revogava o Decreto 55 de 1996, reincidindo assim o contrato assinado pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes (PMCG) com a concessionária privada. Entretanto, em Janeiro de 1999 foi firmado o Termo Aditivo n° 001/99 entre a empresa Águas do Paraíba e o município de Campos dos Goytacazes. Finalmente em

Setembro de 1999 o STF deu ganho de causa a empresa Águas do Paraíba que desde então passou a prestar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Campos dos Goytacazes

Após doze anos de presença praticamente incontestada da empresa Águas do Paraíba como concessionária dos serviços de água e esgoto, em Abril de 2011, o vereador Carlos Alberto Marques Nogueira, mais conhecido como Albertinho, informou que solicitaria a Câmara de Vereadores de Campos que fizesse a abertura de uma CPI para investigar a qualidade dos serviços que estavam sendo prestados. Ainda segundo o que declarou na época, Albertinho também iria querer apurar a cobrança de taxas feitas pela concessionária e problemas referentes a não distribuição de água em vários bairros da cidade de Campos dos Goytacazes. No entanto, a referida CPI não aconteceu.

#### **4.2. Delimitação da área de estudo.**

A captação da água para o abastecimento dos domicílios em Campos dos Goytacazes é feita através dos rios Paraíba do Sul, Itabapoana, da Lagoa Feia e de poços subterrâneos (Perfil 2005, p.93). A área urbana do município é atendida pela captação de água do Rio Paraíba do Sul que é responsável por 78% do abastecimento sendo 22% proveniente de outras fontes. De acordo com dados do IBGE (2000), Campos dos Goytacazes tem 68% de seus domicílios ligados à rede geral de abastecimento de água com uma extensão de 800 km. Assim, esta rede de abastecimento atenderia a 66,2% dos domicílios da área urbana e a 1,5% da área rural. Por outro lado, de acordo com os dados IBGE, dos 112.037 domicílios, 96.834 possuem canalização hidráulica interna, sendo 72.720 ligados à rede geral de abastecimento e os restantes seriam abastecidos por poços ou nascentes (Perfil Municipal de Campos dos Goytacazes, 2005)<sup>21</sup>. Em relação ao consumo médio de água em Campos dos Goytacazes, por domicílios particulares interligados a rede geral de abastecimento de água, este seria de 5,88 m<sup>3</sup> por mês (Perfil 2005).

---

<sup>21</sup> O Perfil 2005 de Campos dos Goytacazes tem como referenciais as seguintes fontes: IBGE, censo demográfico 2000 e CIDE, Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, 2001.

Finalmente, de acordo com o IBGE (2010), Campos possui um total de 37.093 mil domicílios que não estão ligados à rede geral de água tratada sendo que destes, 27.665 estão localizados na área urbana. Estes números colocam Campos como o oitavo no ranking estadual de domicílios sem acesso ao serviço de água tratada.

Levando em consideração os dados acima, a realização do estudo foi feita a partir da seleção de 27 bairros localizados na periferia da área urbana de Campos dos Goytacazes conforme apresentados na Tabela 1.

**Tabela 1 - Bairros pesquisados.**

---

**Bairros pesquisados**

---

Nova Canaã  
Parque Santa Helena  
Parque São José  
Parque Cidade Luz  
Parque Guarus  
Parque Lebret  
Parque Jockey Club I  
Parque Jockey Club II  
Parque Esplanada  
Parque Julião Nogueira  
Parque Corrientes  
Parque Leopoldina  
Parque Nova Brasília  
Pecuária  
Parque Santa Rosa  
Parque Nova Campos  
Eldorado  
Novo Eldorado  
Custodópolis  
Parque Bandeirantes  
Codim  
Parque Prado  
Parque Bela Vista  
Parque Angélica  
Solar da Penha  
Distrito de Travessão de Campos

---

A seleção da amostra feita com base nos seguintes critérios:

- Valor do metro quadrado de terrenos urbanos com base na lei municipal nº 8127/2009 que divide os bairros da área urbana de Campos dos Goytacazes em zonas fiscais para efeito de cálculo do IPTU. Com base na referida Lei, os bairros apresentam diferenças quanto ao valor da UFICA - unidade fiscal de Campos dos Goytacazes, que considera o nível de oferta de serviços urbanos como um dos critérios para o valor do metro quadrado urbano.
- Estar incluída como área periférica conforme Mapa (Figura 2) que apresenta a Configuração espacial de Campos dos Goytacazes: dualidade centro-periferia.
- O distrito de Travessão de Campos foi selecionado por ser peri-urbano, ter um histórico de reivindicação de água tratada desde 1994, no então governo de Brizola, que buscou viabilizar água para Travessão de Campos através da CEDAE, no entanto sem êxito. Em 2009, no governo da prefeita Rosinha Garotinho, a empresa Águas do Paraíba passa a distribuir água para o distrito sem, contudo, atender a maioria da população que continua fazendo uso de poços e cacimbas.

#### **4.3. Estratégias de coleta de dados.**

Para o levantamento de dados foi utilizado aplicação de questionários com a população moradora dos bairros investigados, entrevistas semiestruturadas com representantes de associação de moradores e supervisores de bairro e coleta de dados secundários, privilegiando tanto os dados quantitativos como os qualitativos.

##### **4.3.1. Questionários.**

Nos bairros selecionados foi realizada a aplicação de 150 questionários no período de 31 de Maio a 03 de Dezembro de 2011 (Tabela 2) numa amostra

de domicílios escolhida de forma aleatória e conforme a disposição dos moradores em responder.

**Tabela 2 - Composição da amostra selecionada.**

<b>Nº de bairros (N)</b>	<b>Nº de bairros da amostra (N)</b>	<b>Nº de bairros da amostra (%)</b>	<b>Nº de questionários aplicados (N)</b>
72	27	18	150

A aplicação do questionário foi direcionada para identificar o perfil da oferta de infraestrutura e de equipamentos urbanos coletivos, bem como a conformação socioeconômica dos moradores, as formas de acesso a água tratada e a concepção dos moradores sobre o papel da administração pública municipal no fornecimento de água tratada.

#### 4.3.2. Entrevistas semi-estruturadas.

As entrevistas semi-estruturadas foram orientadas para identificar a participação da sociedade civil organizada nos problemas relacionados ao acesso a água tratada. Foram realizadas nos meses de outubro a novembro de 2012. Para tal, foram realizadas as seguintes entrevistas:

- Presidente da Associação de Moradores do Parque Cidade Luz;
- Supervisor do bairro Nova Canaã;
- Supervisor do bairro Parque Guarus; e
- Líder comunitária do bairro Santa Rosa.

#### 4.3.3. Coleta de dados secundários.

Visando identificar o processo de privatização dos serviços de água e esgotamento sanitário, foi realizado um levantamento em documentos oficiais do município de Campos dos Goytacazes e do Sindicato dos Trabalhadores de

Serviços de Esgotos de Campos e Região Norte e Noroeste Fluminense (STAECNON), bem como de legislações pertinentes ao tema (Tabela 3).

**Tabela 3 - Legislação pertinente ao serviço de abastecimento urbano de água.**

---

<b>LEGISLAÇÃO</b>	<b>OBJETO</b>
Lei nº 9.433/97	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).
Lei nº 11.445/07	Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.
Lei nº 7.974/07	Sobre uso e ocupação do solo no município de Campos dos Goytacazes.
Lei nº 7.974/08	Plano Diretor Participativo de Campos dos Goytacazes.

---

Além disso, a pesquisa em jornais e revistas de circulação na cidade de Campos dos Goytacazes foi realizada para localizar artigos que tratassem dos serviços de abastecimento de água (Tabela 4).

**Tabela 4 - Reportagens sobre o abastecimento de água na cidade.**

Mídia Impressa	Notícia	Data	Assunto
Jornal Folha da Manhã	Desafios em saneamento básico	13/11/2010	Entrevista com o superintendente da concessionária Águas do Paraíba sobre os serviços de água e esgoto no município.
Jornal Monitor Campista	Poços artesianos são a saída	05/04/2003	Sobre a interrupção no abastecimento de água na cidade devido a contaminação do rio Paraíba do Sul por metais pesados da empresa Cataguases.
Jornal Cidade	A Abertura de poço: perigo desconhecido	13/04/2003	Aumento desordenado dos poços artesianos aponta para o perigo de afundamento do solo.
Revista Somos	Perigo nas águas do Paraíba	19/10/2008	Pesquisadores alertam para presença de hormônios em águas tratadas captadas de rios que recebem esgoto sem tratamento.
Jornal Monitor Campista	Combate à fraude semana que vem	04/06/2009	Uma equipe formada por funcionários da Águas do Paraíba com o apoio da Polícia Civil estará localizando ligações clandestinas nos bairros da cidade.
Jornal Folha da Manhã Online	CPI da Águas do Paraíba em pauta na terça. Albertinho já tem assinaturas suficientes	17/04/2011	Abertura de CPI na câmara de vereadores de Campos para apurar cobranças indevidas, taxas abusivas e a qualidade da água.

Além disso, foram acessados sites especializados na busca de dados estatísticos (e.g., IBGE, SNIS e ANA). Ali foram acessadas legislações específicas sobre os serviços de água e esgoto. Também foram coletados e

digitalizados mapas da cidade de Campos dos Goytacazes que apresentam a dinâmica urbana da cidade.

Finalmente, também foi feita a aquisição de fotografias com o intuito de mostrar o perfil da oferta/ausência de infraestrutura formal de serviços urbanos, bem como dos sistemas alternativos usados para captação de água para consumo nos bairros pesquisados.

#### **4.4. Procedimentos Analíticos.**

##### **4.4.1. Processo de Tabulação dos Questionários Aplicados.**

Os dados coletados através da aplicação dos questionados foram revisados e, em seguida, tabulados numa base de dados criada especificamente para esta pesquisa usando o software SPSS 16.0. De forma a facilitar o monitoramento da qualidade do processo de tabulação, um livro de códigos foi elaborado para permitir a codificação prévia dos dados. No caso das perguntas fechadas foram estabelecidos códigos para todas as categorias pré-estabelecidas. No caso dos dados obtidos através de perguntas abertas as informações obtidas foram inicialmente categorizadas para depois serem tabuladas de acordo com os códigos criados após esta categorização inicial. Para as variáveis que permitiam um tratamento estatístico básico foram construídas tabelas e gráficos, utilizando para isto a análise de frequência.

Este procedimento permitiu a análise dos dados buscando estabelecer as possíveis relações que as variáveis estudadas guardavam entre si. O fato de que foram coletadas variáveis usando-se perguntas abertas permitiu ainda a utilização de técnicas de análises qualitativas, o que possibilitou a combinação com aquelas essencialmente de caráter quantitativo.

##### **4.4.2. Entrevistas**

As entrevistas foram gravadas, e no decorrer das entrevistas foram feitas anotações num caderno de campo. As entrevistas foram ouvidas duas vezes, na primeira vez para serem transcritas, e na segunda vez, para se verificar se a

transcrição foi feita de forma fiel. Depois da transcrição foi realizado um confronto entre a transcrição e as notas do caderno de campo, para logo em seguida se proceder à análise dos dados usando a técnica de “pattern-matching” (CAMPBELL, 1975). Com base nesta técnica, foi feito um agrupamento dos dados e das principais variáveis por categoria para possível identificação de padrões de respostas entre os diferentes entrevistados. Deste modo, com o intuito de identificar os possíveis padrões de respostas, realizou-se a construção de tabelas analíticas para facilitar a organização das informações. Após este passo, a análise foi refeita para se identificar a existência de padrões comuns de respostas presentes ou não.

#### 4.4.3 Armazenamento das imagens obtidas no trabalho de campo

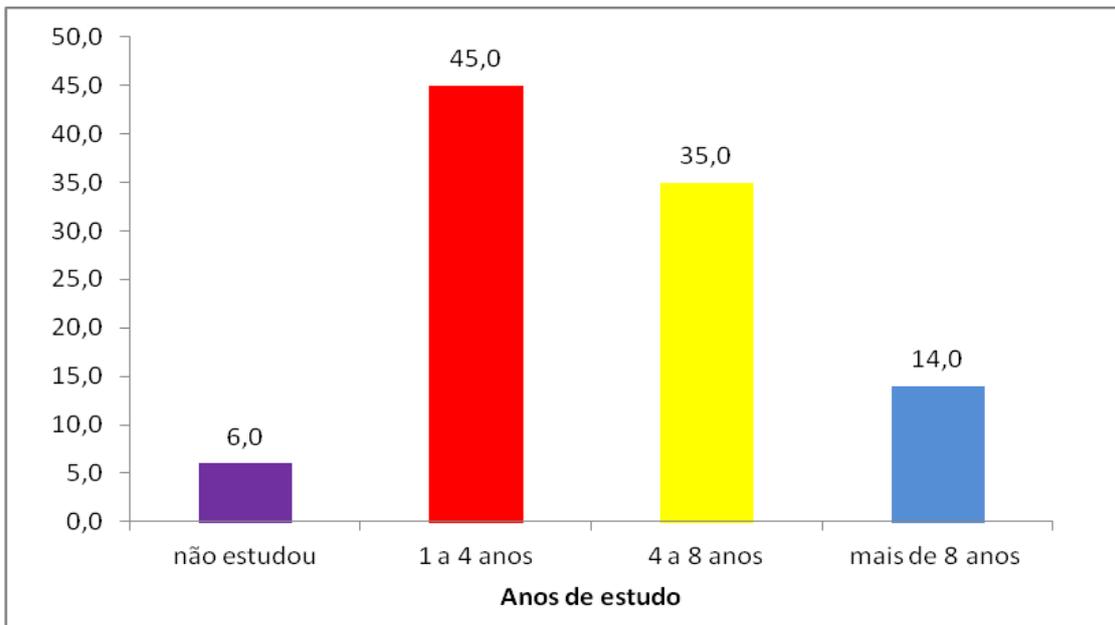
As fotografias tiradas durante o trabalho de campo foram selecionadas e transferidas para um banco digital de imagens; devendo ficar ainda disponibilizadas tanto para futuros usuários da base de dados que não participaram da coleta inicial dos dados, como também para os entrevistados participantes do estudo.

## **CAPÍTULO 5: RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **5.1. Perfil socioeconômico dos moradores**

Os dados mostram que 77,3% dos respondentes do questionário são mulheres, contra 22,7% homens. Quanto à composição etária, 38,7% estava na faixa etária de 40 a 59 anos; 34% na faixa etária de 60 anos ou mais; 20,7% na faixa etária de 25 a 39 anos; 4,6% na faixa etária de 20 a 24 anos e finalmente, a faixa etária de 16 a 19 anos compunha os 2% restantes. Assim, o perfil dos respondentes quanto à faixa etária e sexo pode ser caracterizado como de composição feminina e madura, dado que a maior parte se encontrava acima dos 40 anos; porém, isto ocorreu de maneira espontânea, dado que a escolha por respondentes com faixa etária mais elevada e do sexo feminino não foi um critério da pesquisa, mas um elemento aleatório. No levantamento de campo, as mulheres estavam mais dispostas a participarem da pesquisa, e também quem melhor conhecia sobre o assunto em questão.

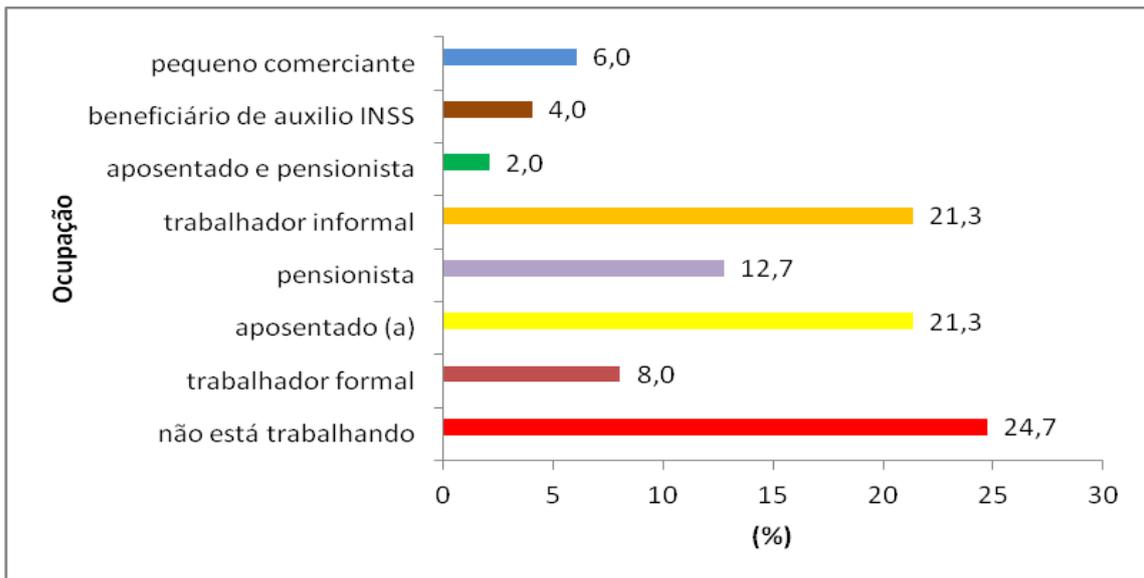
O grau de instrução e a faixa etária são variáveis que explicitam a condição socioeconômica dos moradores. Os dados mostram que 72,7% dos respondentes estão na faixa etária de 40 a mais de 60 anos e 27,3% na faixa etária de 16 a 39 anos. Entre os mais jovens, 22%, apresentam de 4 a mais anos de estudo. Na faixa etária de 40 a mais de 60 anos, a conformação do gênero feminino (mulheres culturalmente preparadas para os afazeres domésticos) associada às dificuldades de acesso a escola, revelam o baixo nível de escolaridade entre esse grupo. No entanto, os dados mostram que 6,0% dos moradores não tiveram acesso a escola (Figura 3).



**Figura 3 - Anos de estudo dos moradores (%).**

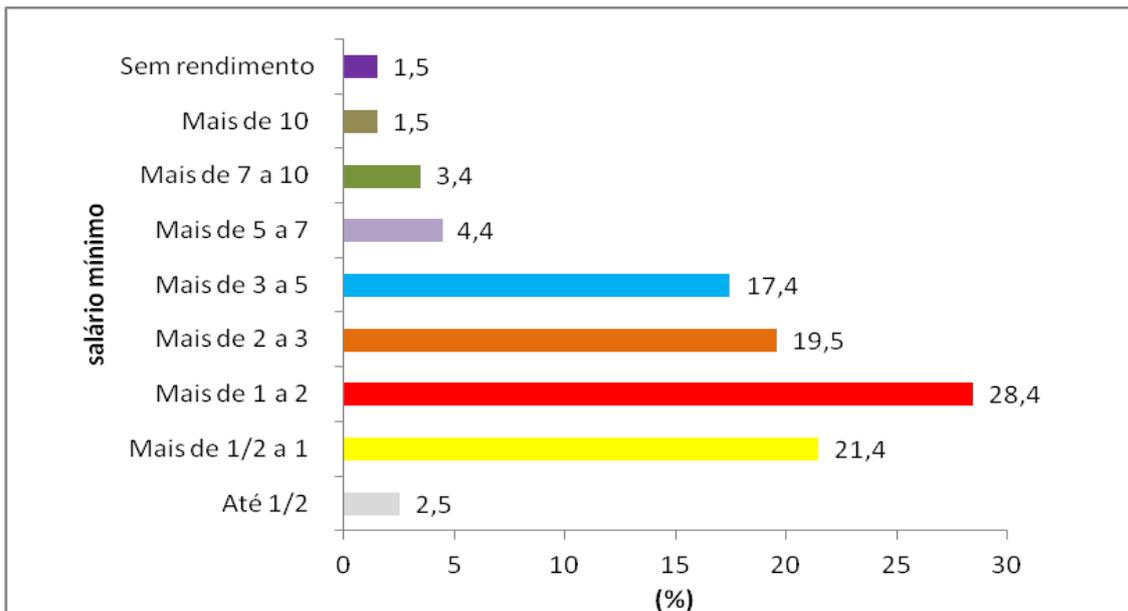
A esse respeito, Negri (2008) aborda que a precária oferta de investimentos nos bairros populares vai refletir nos índices de instrução dos moradores, e, como apresentaram os dados, no tipo de ocupação na qual estão inseridos (Figura 4). Nesse quesito, os moradores pesquisados desenvolvem atividades ocupacionais diversas como servente de pedreiro, pedreiro, trabalhadora doméstica, costureira e outras que exigem baixa qualificação profissional.

Além disso, faz-se necessário observar que, conforme os dados sobre a faixa etária da amostra (com 34% na faixa etária de 60 a mais anos), no quesito ocupação os dados revelam que 36% são aposentados e/ou pensionistas. Além disso, os dados apresentam um número significativo de desempregados e trabalhadores com vínculos precários de trabalho, perfazendo um total de 46% dos respondentes.



**Figura 4 - Ocupação dos moradores (%).**

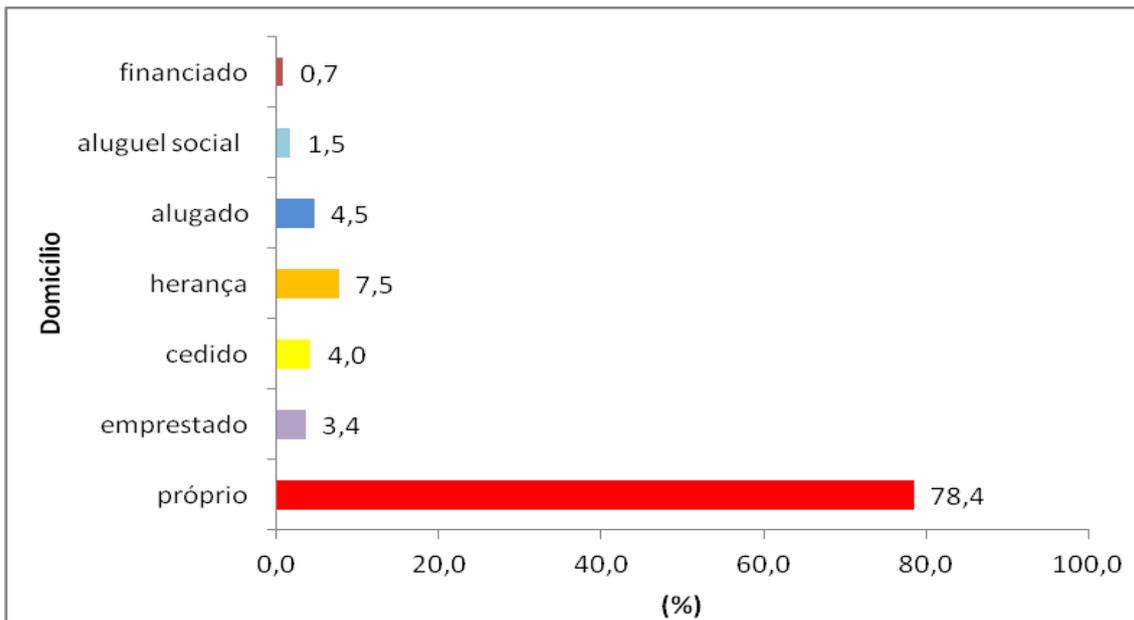
A inserção dos moradores em atividades que requerem baixa qualificação é refletida nos achados quanto à renda familiar, que podem ser observados na Figura 5. Além disso, é importante observar que, no que se refere ao número de pessoas que contribuem para a renda familiar, em 46% das famílias apenas 1 pessoa contribui com a renda familiar; em 34% das famílias, 2 pessoas contribuem; em 10% das famílias, 3 pessoas contribuem; em 6% de 4 a 5 pessoas contribuem, e 4% das famílias não possuem nenhum membro com renda. Esse dado da renda se explica pelo fato de que na amostra, 36% dos moradores que responderam ao questionário, eram aposentados ou pensionistas, sendo a renda destes a única da família. Dos 13,3% que se declararam sem rendimento, 4% desses, informaram não ter nenhuma pessoa do grupo familiar como provedora de renda. Dentre os informantes, Travessão de Campos e o bairro Nova Canaã apresentaram juntos 13,3 dos domicílios sem rendimento.



**Figura 5 - Rendimento familiar (S.M.)**

Tratando-se das condições do domicílio (se próprio ou outros), os dados revelam que mais de 70% dos domicílios são próprios (Figura 6). Isso se explica pelos casos de posse ou invasão de áreas, habitações populares, autoconstruções. Importante apontar que grande parte dos domicílios próprios possuem no mesmo terreno outras casas ou os chamados “puxadinhos”, que são autoconstruções onde residem familiares. Há casas ou cômodos que são construídos nos terrenos e que funcionam como uma fonte de renda quando estão alugadas.

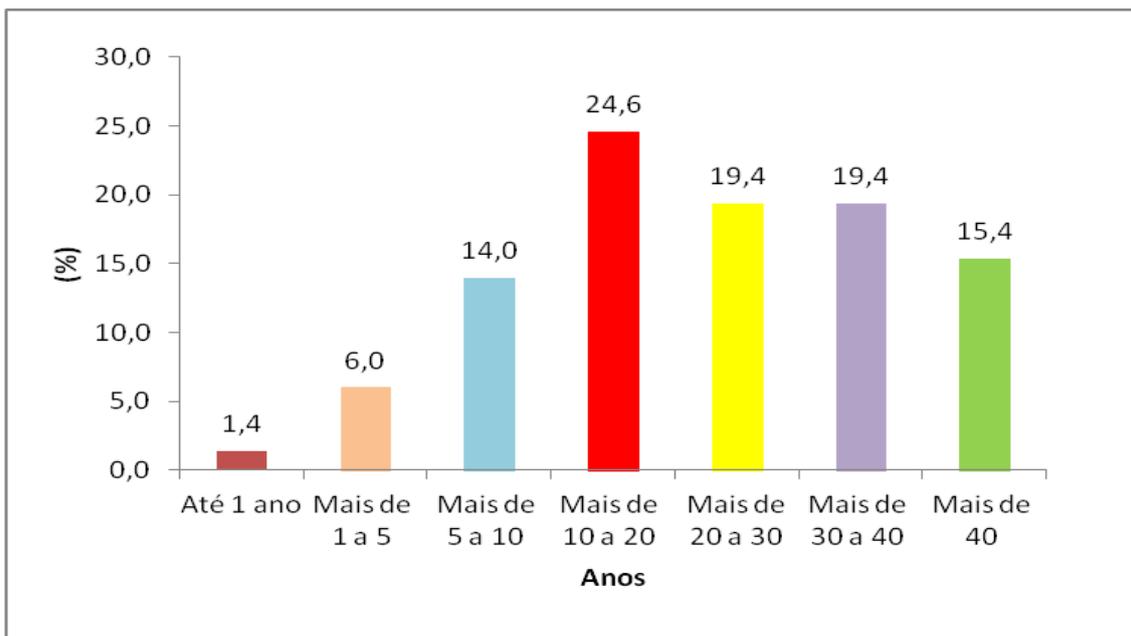
Além das outras condições do domicílio apresentadas na Figura 6, foram identificados 3 famílias no distrito de Travessão de Campos que são beneficiárias do Aluguel Social. Este é pago pela Secretaria Municipal da Família e Assistência Social da prefeitura do município de Campos dos Goytacazes. O benefício é prestado a famílias que tiveram suas casas destruídas por enchentes ou que seus domicílios de origem não possuem condições seguras de moradia



**Figura 6 - Condição do domicílio (%).**

Sobre o número de cômodos do domicílio, 51,2% dos domicílios apresentam de 6 a mais cômodos, e 25,4% apresentam 5 cômodos; os demais domicílios, que representam 23,4% da amostra, possuem de 4 a 2 cômodos. São domicílios contendo 2 quartos, sala, cozinha, banheiro, varanda. Em 62% dos domicílios, o número de moradores está entre 2 a 4 pessoas; em 25% dos domicílios moram de 5 a 7 pessoas; 10,2% contam com 1 pessoa; em 2,2% dos domicílios moram de 8 a 10 pessoas e em 0,6% dos domicílios habitam mais de 10 moradores. Os dados mostram que o número de cômodos se comparado com o tamanho do núcleo familiar, demonstram que o domicílio atende as necessidades habitacionais da família.

Por outro lado, a análise do número de anos que os moradores pesquisados declararam morar no bairro revela que eles se fixaram nos respectivos locais de moradia (Figura 7).



**Figura 7 - Anos de residência no bairro (%).**

Por outro lado, quando perguntado sobre melhorias no bairro, 56,5% dos moradores disseram que o bairro melhorou nos últimos 10 anos. Essa melhora na opinião dos moradores se refere à oferta de serviços públicos e de infraestrutura antes não existente no bairro, como pavimentação de ruas, coleta de lixo, limpeza pública, posto de saúde, creche, transporte urbano, entre outros. Em contrapartida, 13,5% dos respondentes relatou que não houve melhorias no bairro. Para os moradores pesquisados os problemas relacionados a precariedade da assistência a saúde, falta de creches, problemas de transporte urbano, falta de serviços de correios, falta de esgoto sanitário, falta de manutenção das praças e precário serviço de água, entre outros, se mantém. Por sua vez, 14% dos respondentes disseram que o bairro piorou citando o aumento do tráfico de drogas e da violência, ausência do poder público e aumento da insegurança como vilões dessa realidade. Os demais 16% dos moradores pesquisados não responderam a essa questão.

A opinião dos respondentes sobre os bairros corroboram com o que Negri (2008) afirma sobre a segregação, quando este se refere a ela como uma divisão social e espacial dentro do espaço urbano, perpassada por fatores econômicos e não um fenômeno natural de divisão de classes no espaço urbano como defende a Escola de Chicago. Assim, residir em bairros

populares não é apenas estar segregado, mas ter acesso desigual a bens e serviços que propiciem melhorias no âmbito social e econômico de seus moradores.

A distribuição dos bens numa cidade está relacionada com o nível de renda do indivíduo. Isso, segundo Shor (2004), significa que para acessar os benefícios sociais, o indivíduo deve possuir as condições sociais e financeiras necessárias. Fica assim demonstrado que há diferentes níveis de acesso a bens e serviços numa cidade, bem como diferentes formas de moradias e de acesso à educação, saúde e outros serviços públicos, e que parte dessa desigualdade é promovida pelo Estado ao agregar valor a determinadas áreas por meio da oferta de serviços públicos de qualidade e de amenidades físicas, colaborando com a desigualdade socioespacial ao trabalhar para a manutenção da produção e reprodução do capital.

## **5.2. Perfil dos serviços urbanos e de infraestrutura**

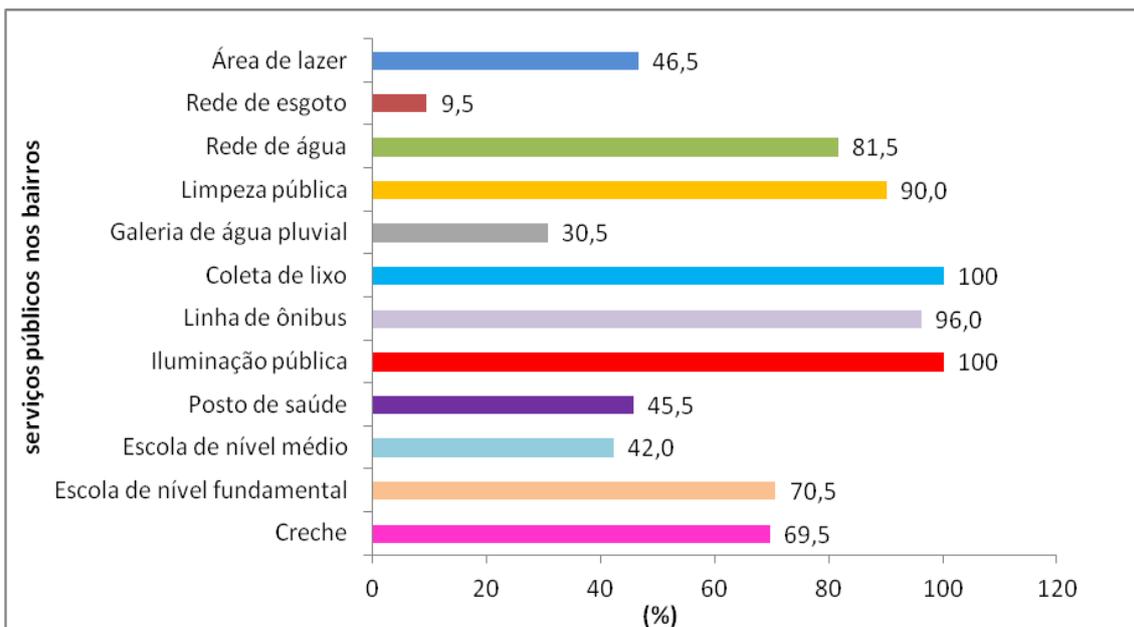
Os bairros investigados apresentam ausência e/ou precária oferta de infraestrutura e serviços públicos, como pavimentação de ruas, presença de autoconstruções, lixo no entorno das casas, lançamento de esgoto em valas a céu aberto (valas negras) e em corpos hídricos (Fotos 1 e 2).



**Foto 1-Bairro Arraial, Travessão de Campos. Foto 2- Bairro Novo Eldorado no entorno da Lagoa do Sapo.**

Considerando as zonas fiscais estipuladas na Lei municipal nº 8127/2009, os bairros investigados encontram-se incluídos nas zonas fiscais III, IV e V, (com exceção dos bairros Corrientes, Pecuária e Leopoldina que estão incluídos na zona fiscal II), com o valor da UFICA variando entre R\$ 0,10 a R\$ 0,36. Considerando que o valor da UFICA é calculado com base na oferta de serviços de infraestrutura e equipamentos urbanos, os bairros investigados não possuem ou apresentam precária oferta de serviços urbanos. A zona fiscal I apresenta o seguinte valor da UFICA: R\$ 1,63 a R\$ 1,00. Por sua vez, a zona fiscal II apresentam valores de UFICA que variam entre R\$ 1,13 a R\$ 0,56.

No entanto, considerando a concepção dos moradores pesquisados, os bairros estudados apontam que no quesito serviços públicos há uma oferta satisfatória de alguns serviços (Figura 8).



**Figura 8 - Oferta de serviços públicos na concepção dos moradores (%).**

No entanto, o bairro Nova Canaã não possui rede geral de distribuição de água. Por sua vez, no distrito de Travessão de Campos, somente parte da área central do distrito é atendida pelo serviço de abastecimento de água, ficando de fora do atendimento os bairros investigados como Arraial, Amendoeira, Santuário, Cidade Nova.

Porém, considerando os problemas existentes no bairro, as respostas dos respondentes revelam a precária oferta de serviços de infraestrutura e dos demais serviços urbanos, bem como a não qualidade dos serviços (Tabela 5). Destacam-se entre os serviços públicos não ofertados a população, de acordo com os respondentes, os serviços de Correios, nos bairros Cidade Nova, Solar da Penha e Novo Eldorado e no distrito de Travessão de Campos, e telefone público no bairro Nova Canaã.

Comparando os resultados da Figura 8 com os da Tabela 5 é possível observar que há oferta de serviços públicos nos bairros pesquisados; mas esta é de qualidade precária e insuficiente para atender as necessidades dos moradores. Assim, os bairros estudados possuem características comuns de áreas periféricas, com habitações carentes de infraestrutura e com parca oferta de serviços públicos.

**Tabela 5 - Problemas relativos a serviços públicos apontados pelos respondentes dos bairros pesquisados.**

Categories	Problemas apontados pelos moradores
Água/Saúde	<p>Água imprópria para consumo humano.            Contaminação dos poços.            Ausência de rede de água. Poços e cacimbas abertos.            Oferta intermitente de água.            Problemas no fornecimento de água do poço público.            Ausência/precário atendimento à saúde</p>
Esgoto/Drenagem/Limpeza pública/Pavimentação	<p>Ausência de rede de esgoto e fossas abertas.            Precária pavimentação das ruas.            Proliferação de vetores (ratos, mosquitos, cupim).            Precária pavimentação das ruas e alagamento de ruas.            Falta de galeria de água pluvial/obstrução das bocas de lobo.            Ligação clandestina de esgoto residencial. Valas negras e transbordamento das fossas. Mau cheiro da coletora de esgoto.            Precário serviço de limpeza pública das ruas. Lixo nas ruas e acúmulo de lixos em terrenos baldios.</p>
Transporte/Segurança	<p>Violência, assalto, tráfico de drogas.            Falta de segurança/policiamento.            Precariedade no transporte público.</p>
Iluminação pública/Energia	<p>Falta frequente de energia elétrica.            Precária iluminação pública.</p>
Lazer/Educação/Outros	<p>Falta de telefone público.            Ausência de serviços dos correios.            Falta escola de ensino fundamental noturno e de ensino médio. Falta de vagas na escola pública do bairro e falta de vaga nas creches.            Falta de área e equipamentos de lazer, manutenção das praças.</p>

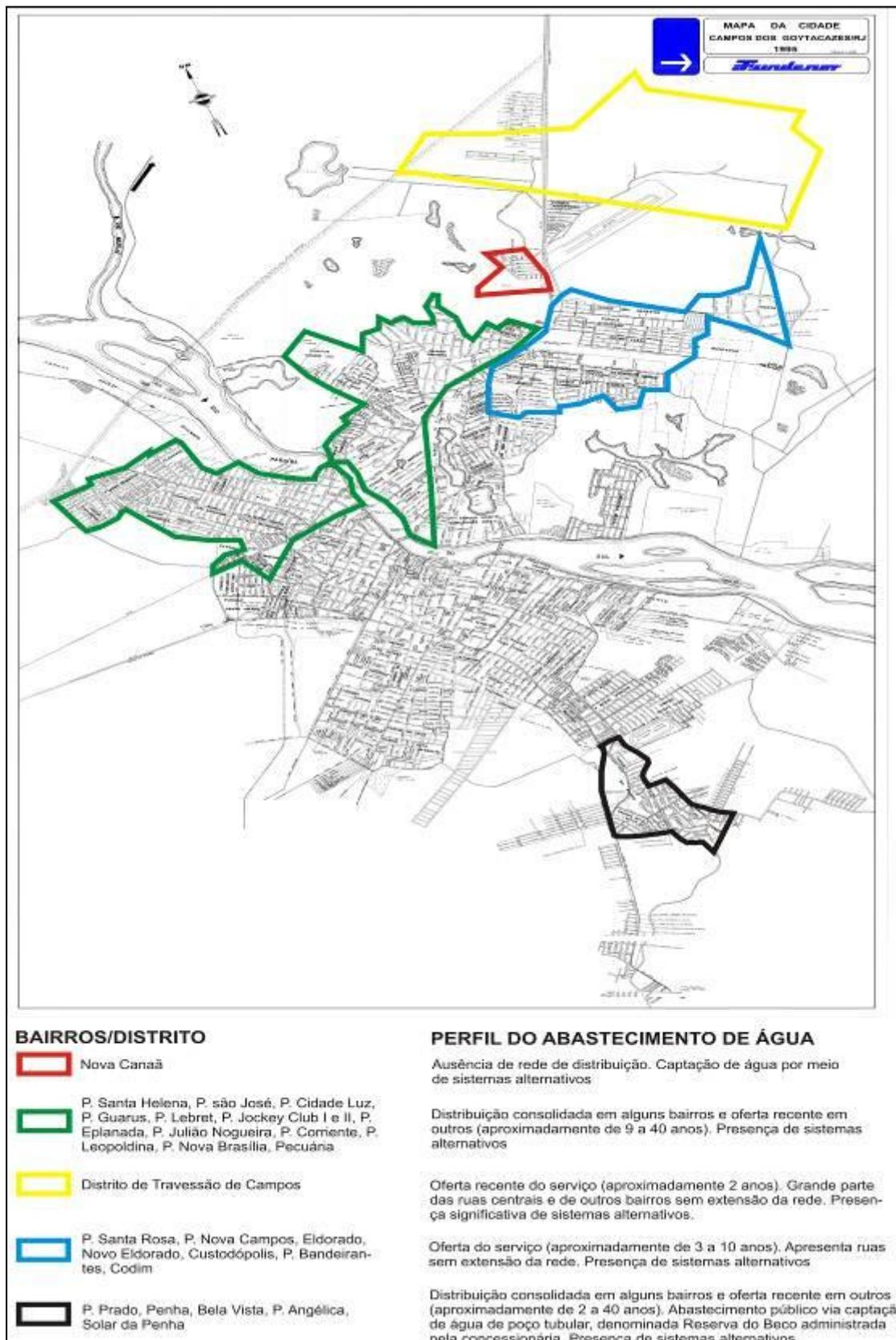
Deste modo, essa realidade se ajusta ao que Villaça (2001) e Corrêa (1999) apontam sobre a segregação urbana ao dizerem que ela exclui do

acesso a serviços públicos urbanos de qualidade a população pobre que reside nas periferias das cidades. A inexistência ou precariedade na oferta de infraestrutura e serviços públicos nos bairros investigados aponta para o fenômeno da segregação socioespacial na cidade de Campos dos Goytacazes.

Outro ponto a considerar é a desigualdade social e espacial existente no espaço urbano relacionada ao valor da terra. Conforme apontam os dados da pesquisa, quanto menor o valor da terra urbana, maior a ausência e precariedade na oferta de infraestrutura, o que pode estar relacionado ao fato de que o valor da terra numa sociedade capitalista possui valor de troca, de mercadoria.

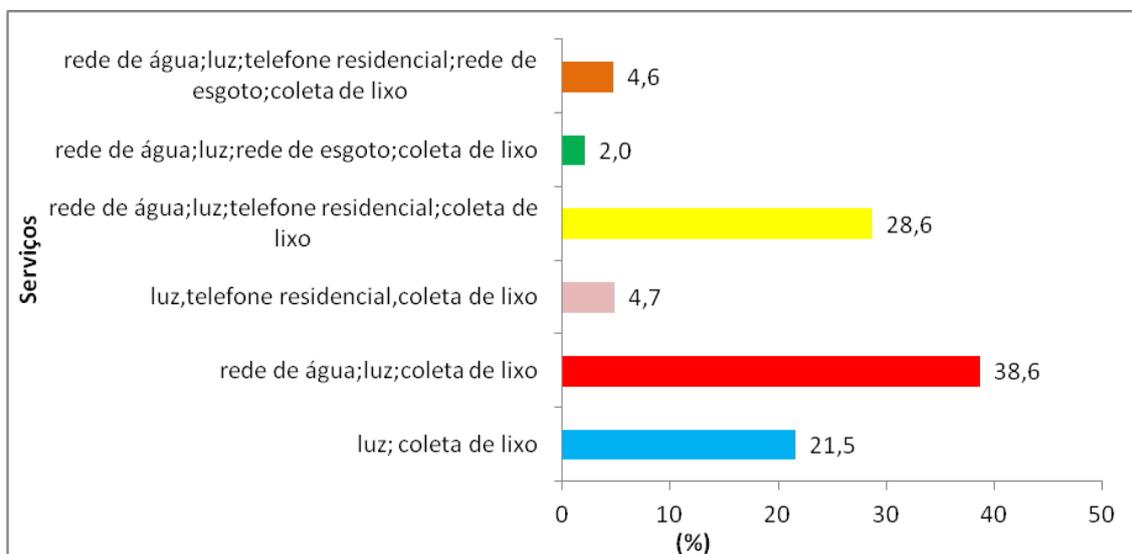
### **5.3. O nível de acesso desigual à água tratada.**

Com base nos dados da pesquisa foi identificado o perfil do abastecimento de água tratada nos bairros investigados considerando o tempo em que existe a oferta do serviço de água no bairro e a presença de sistemas alternativos (Figura 9).



**Figura 9 - Mapa Urbano de Campos dos Goytacazes com os bairros selecionados. Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento – Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 2001.**

Dentre os serviços urbanos ofertados, os dados coletados apontam a inexistência do abastecimento de água (Figura 10) no bairro Nova Canaã e parcial oferta do serviço de água no distrito de Travessão de Campos.



**Figura 10 - Domicílios atendidos pelos serviços urbanos (%).**

Os dados da pesquisa revelam que em locais onde não há a oferta de serviço público de abastecimento de água, os moradores fazem uso de sistemas alternativos de captação, bem como consumo de água de fonte mineral. No distrito de Travessão de Campos, parte da área central é atendida pelo serviço de abastecimento urbano de água enquanto que, bairros como Arraial, Amendoeira, Cidade Nova, Santuário, não possuem extensão da rede. Diante disso, os moradores fazem uso de sistemas alternativos, como poço artesiano público (Foto 3) poços artesanais particulares, cacimbas e bica pública (Fotos 4, 5, e 6).

Com o título “Desafios em saneamento básico”, a entrevista concedida pelo Sr. Mário Fazza, superintendente da concessionária Águas do Paraíba, a Thiago Gomes, do Jornal Folha da Manhã, em 13/11/2010, coloca que a empresa, atendendo a um anseio da população de Travessão de Campos e a solicitação do executivo municipal, passa a oferecer o serviço de abastecimento de água. Porém, o Sr. Fazza, diz ter se surpreendido com a baixa adesão dos moradores que a época foi inferior a 20%. Segundo a mesma

entrevista, o sr. Fazza diz que equipes de funcionários da empresa, com o objetivo de aumentar a adesão ao serviço, estavam realizando visitas aos moradores.

Relatos obtidos de maneira informal junto aos respondentes mostram que no bairro Santuário, distrito de Travessão de Campos, a água das cacimbas foi contaminada pela proximidade com as fossas. Para solucionar o problema, a administração municipal perfurou poço artesiano há aproximadamente 05 anos, para abastecer os moradores do bairro e também foi instalada uma coletora de esgoto para evitar o uso de fossas. No entanto, os moradores reclamaram que a água proveniente do poço possui baixa pressão para subir para o reservatório, além disso, a oferta é intermitente. Diante disso, os moradores do bairro continuam fazendo uso de cacimbas para não terem falta de água.



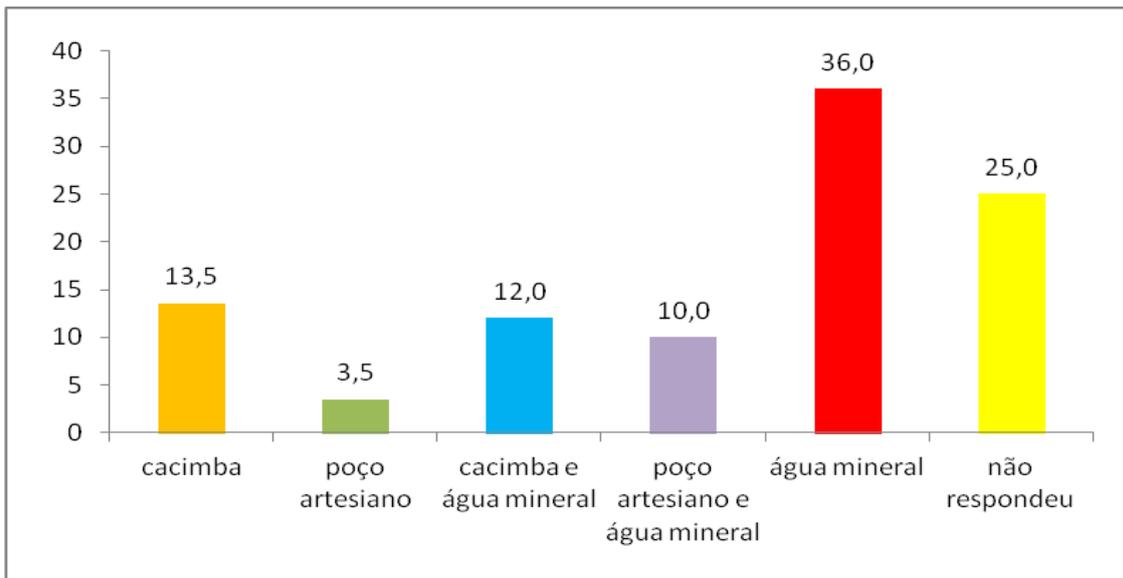
**Foto 3 -Poço público em Travessão de Campos.Foto 4 - Bica pública em Travessão de Campos.**



Foto 5 - Poço artesiano em Travessão de Campos. Foto 6 - Cacimba em bairro Nova Canaã.

Assim, os resultados mostram que 26,2%, ou seja, 39 domicílios do total da amostra apresentam ausência do serviço de abastecimento de água. Destes, 12 domicílios estão localizados no bairro Nova Canaã e 14 no distrito de Travessão de Campos. O primeiro apresenta ausência do serviço e o segundo apresenta oferta do serviço, porém o atendimento é feito a um número restrito de domicílios. Os 13 domicílios restantes estão localizados em bairros com oferta do serviço de distribuição de água, como os bairros Santa Rosa, Jockey I, Nova Brasília, Parque Guarus, porém, os moradores não são atendidos pelo serviço público, seja por questão de escolha, ou pelo fato da rede de água não ter chegado a determinadas ruas como, por exemplo, no bairro Santa Rosa.

Assim sendo, os domicílios que não estão ligados à rede geral de distribuição de água, fazem uso de poço ou cacimba. A pesquisa mostrou a existência de domicílios, que além de utilizarem água da rede geral também fazem uso de poço ou cacimba como forma de economizar e garantir água caso essa venha faltar na rede (Figura 11).



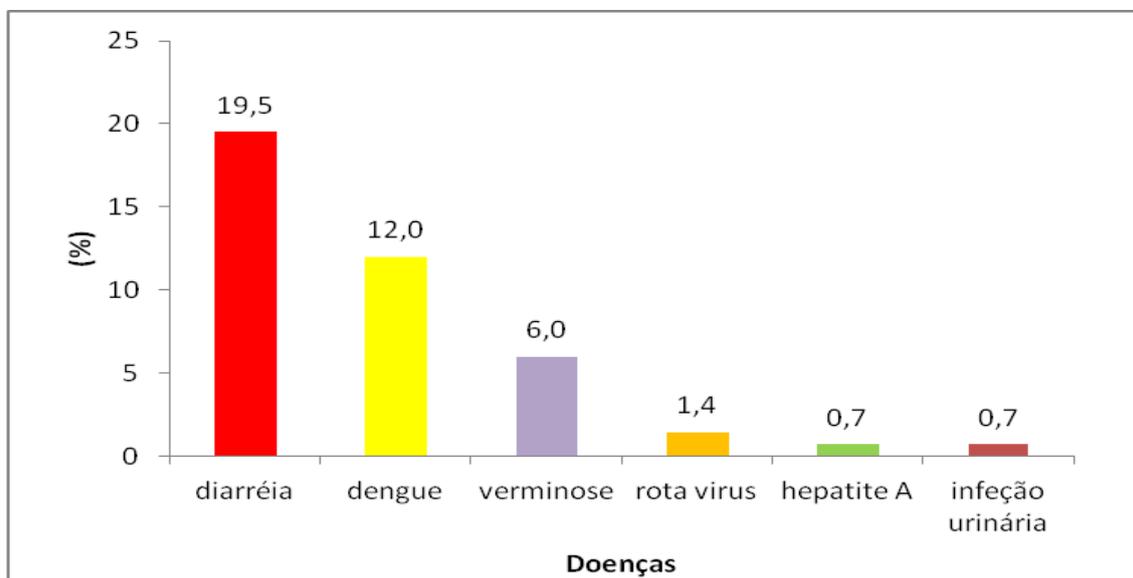
**Figura 11 - Fonte/ Sistemas alternativos de água (%).**

Os resultados mostram que nos bairros onde inexistente a oferta de serviço de abastecimento de água os moradores dependem exclusivamente de cacimbas, poço artesiano e água mineral. Especificamente no distrito de Travessão de Campos, foi identificada a existência de poço artesiano público administrado pela prefeitura que atende aos moradores do bairro Santuário.

Em situações de contaminação do Rio Paraíba do Sul, como as que ocorreram em 2003 e 2008, quando o serviço de captação foi suspenso e conseqüentemente o de abastecimento de água devido a contaminação das águas do rio por metais pesados, a abertura de poços artesianos se tornou prática comum em muitas residências, como observa a reportagem do Jornal A Cidade em 13/04/2002 e reportagem do Jornal Monitor Campista em 05/04/2003, ao se referirem a abertura de poços de forma indiscriminada com a finalidade de garantir água para o consumo das famílias.

Além disso, durante o trabalho de campo chamou a atenção o fato de que nos quintais de muitas casas há cacimba que ficam próximas às fossas. Tal situação pode causar a contaminação dos lençóis freáticos e, por conseguinte o comprometimento da água subterrânea. Para Tortora et al.(2005) citado por Camargo e Paulosso (2009), no caso das fossas (rudimentares ou sépticas), sua distância do poço ou de outro manancial de água deve ser de no mínimo 30m a fim de evitar contaminação. Diante disso,

observa-se que, a precariedade na coleta de esgoto sanitário bem como o comprometimento na qualidade da água de poços e cacimbas, deixa a população exposta a doenças de veiculação hídrica (Figura 12).



**Figura 12 - Doenças de veiculação hídrica identificadas nos bairros (%).**

Conforme mostram os dados coletados, 40,3% do total da amostra ou teve alguém da família ou o próprio respondente foi vítima de alguma doença de origem hídrica. A falta de água tratada está associada a uma questão de saúde pública. No entanto, não somente a ausência de água tratada, mas também a precariedade na sua oferta pode ser fator de risco à saúde da população. A oferta do serviço sem a possibilidade de acessá-lo adequadamente equivale à inexistência do mesmo. Neste estudo, foram mencionados alguns fatores que inviabilizam o acesso a água tratada como exposto na Tabela 6.

**Tabela 6 - Problemas nos serviços fornecidos pela concessionária na concepção dos moradores (%).**

---

**Problemas**

---

Esgotamento de fossas  
Intermitência da água  
Tarifa de água  
Taxa de religação  
Tarifa do esgoto sanitário  
Assistência ao consumidor  
Baixa pressão  
Suspensão do fornecimento  
Cobrança indevida

---

A pressão da água, que segundo respondentes dos bairros Penha, Solar da Penha, Esplanada, Nova Brasília, Santa Rosa, Jockey I e Jockey Club II, é muito baixa, e agrava nos meses de verão quando há um consumo maior de água, não tendo pressão suficiente para chegar ao reservatório. Na busca de solução para esse problema, moradores que fazem uso de bombas elétricas possuem um gasto maior com energia elétrica e, além disso, o uso de bombas elétricas prejudica os vizinhos que não utilizam o equipamento.

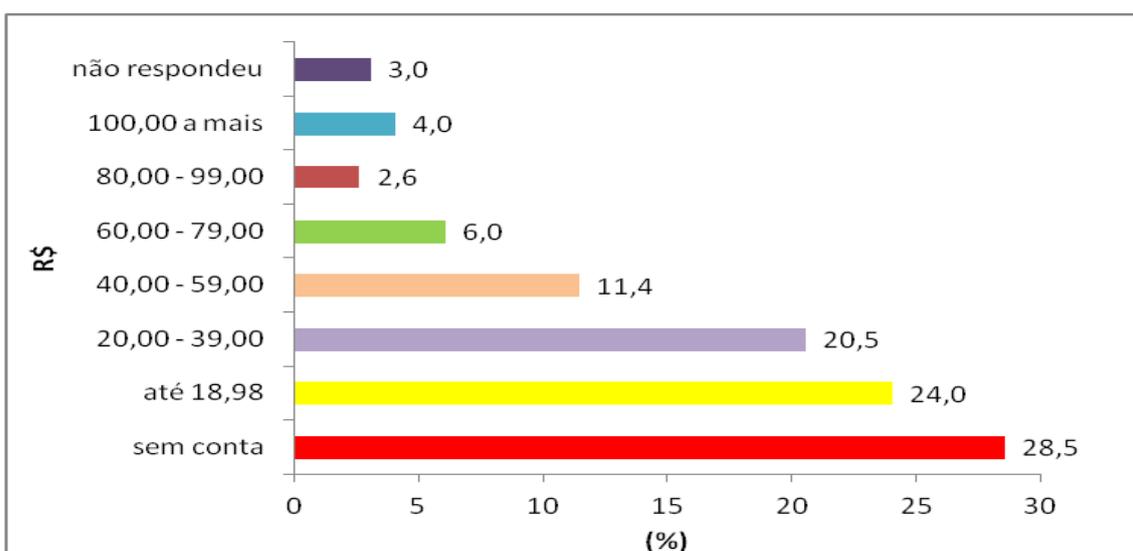
Além dos problemas associados a baixa pressão da água, respondentes dos bairros Parque Guarus, P. Lebret, Santa Rosa, reclamaram da intermitência na oferta da água. Eles relataram que frequentemente a água chega ao domicílio de madrugada. Além disso, a disponibilidade diária de água é de 8 a 10h, situação que obriga os moradores a armazenarem água para que não tenham falta. A associação dos problemas baixa pressão e oferta intermitente de água dificulta o acesso a água tratada. Em casos assim, os que ainda possuem poço ou cacimba, recorrem a esses sistemas alternativos, compram água de caminhão-pipa ou compram água mineral para o abastecimento da família. Em casos em que os domicílios não possuem canalização interna de água e também não possuem reservatórios para

armazenamento da água (caixas d'água, cisternas), os moradores ficam na dependência de ter água na torneira externa, conhecida como “água da direta”.

O esgotamento de fossas é outro problema que foi apontado pelos respondentes do bairro Nova Canaã. Dados da pesquisa mostram que, pelo fato do bairro não ser atendido pelo serviço de abastecimento de água, o único serviço prestado pela concessionária aos moradores do bairro Nova Canaã é o esgotamento das fossas. Conforme os moradores a empresa demora 90 dias ou mais para esgotar as fossas. A situação se agrava devido ao mau cheiro no quintal das casas ou nas calçadas. A solução encontrada pelos moradores é o lançamento das águas servidas para valas negras.

Sobre as tarifas de água e esgoto moradores consideraram abusiva a tarifa do esgoto e a obrigatoriedade de ligar o domicílio a rede de esgoto mesmo que continuem fazendo uso de fossa. Além do valor cobrado pela tarifa de esgoto, moradores do bairro Custodópolis e Julião Nogueira, reclamaram do pagamento em 24 vezes no valor de R\$16,00 pela instalação da rede de esgoto na rua.

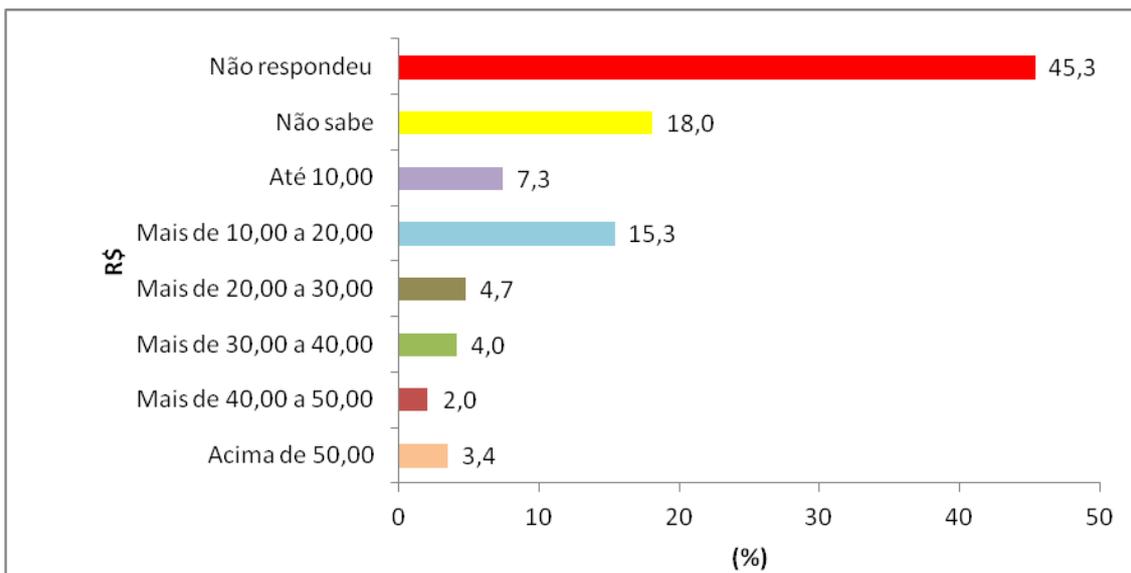
Conforme apresenta a figura 13, a categoria “sem conta” refere-se aos domicílios que não estão ligados à rede, seja por não oferta do serviço no bairro ou por opção do morador, bem como por ser ligação clandestina. Um dado oportuno de ser esclarecido é que os bairros onde há rede de esgotamento sanitário a conta de água tem seu valor dobrado.



**Figura 13 - Valor da conta de água (R\$).**

No entanto, conforme os dados da Figura 10, 6,6% dos respondentes informaram ter rede de esgoto. Esse dado explica o fato de 24% dos domicílios estarem na categoria de até R\$18,98 que é a tarifa mínima cobrada pela concessionária. Também em alguns terrenos, há de 2 até 4 moradias que usam somente 1 hidrômetro. Em casos assim, os moradores disseram que o valor da conta d'água é dividido pelo nº de casas habitadas.

Quando perguntado aos moradores sobre qual acreditavam ser o valor justo para a sua conta de água, alguns respondentes tiveram dificuldade de oferecer uma resposta. Uma explicação oferecida para esta situação era de que as pessoas não tinham uma idéia de qual seria o consumo real de sua família. Em outros casos, os respondentes afirmaram que a água deveria ser de graça, pois é bem proveniente da Natureza, não sendo produto do Homem. Por outro lado, 27,3% do total de 68,5% dos respondentes que pagam conta d'água, se mostraram satisfeitos com o valor que pagam pela conta de água, que em sua maioria gira em torno da tarifa mínima (R\$18,98). 1 moradora do bairro Santa Rosa, 1 moradora do bairro Codim e 2 moradoras do bairro Parque Santa Helena, relataram que fizeram ligação clandestina por não terem condições de pagar a conta da água que consideraram muito alta. Uma das moradoras incluídas neste caso afirmou que foi obrigada pela operadora dos serviços de água e esgoto a ligar a sua residência à rede coletora de esgoto, aumentando assim o valor da conta de água e inviabilizando o pagamento diante das condições econômicas em que vive, já que está desempregada, tem um filho pequeno e a única renda da família é proveniente do Programa Federal Bolsa Família.



**Figura 14 – Sugestão de valor da conta de água (R\$).**

Quando perguntado se pagariam mais pelo valor da água se tivessem a garantia de sua qualidade, 27,6% dos moradores que responderam sim apresentaram diversas justificativas, tais como: “Não precisaria comprar água mineral”, “Teria confiança na água que está bebendo”, “Ficaria mais tranquila em beber.” Por sua vez, 52,3% dos moradores que responderam não à pergunta disseram que “A empresa deve oferecer água de qualidade”, “A empresa não tem condições de garantir a qualidade”, “É obrigação fornecer água de qualidade”. Os 20,1% dos moradores não responderam a essa questão por não consumir água da rede geral.

Há domicílios que não estão ligados à rede geral mesmo existindo a rede de distribuição no bairro e na rua onde está localizado o domicílio. Segundo os moradores, há preferência pela cacimba ou pelo poço artesiano por que já se acostumaram e também por não precisarem pagar conta. No bairro Parque Guarus, os moradores pesquisados que fazem uso de cacimbas e cujos domicílios não estão ligados à rede de distribuição relataram que foram notificados por funcionários da concessionária e funcionários do INEA, para lacrarem a cacimba sob a alegação de que existe serviço de água no bairro.

O fato de parte significativa (71,9%, conforme figura 5) dos respondentes dos bairros pesquisados ser formada por moradores de baixa renda<sup>22</sup> e com baixa capacidade de consumo, leva a concessionária a manter um serviço sem qualidade. Considera-se que a política de expansão de uma empresa privada está condicionada ao poder de consumo dos moradores. Sobre isso, Britto (s/d) observa que as concessionárias privadas de abastecimento de água tratada consideram aspectos como capacidade técnica, capacidade de pagamento da população e o número de pessoas residentes em determinada área. A capacidade técnica diz respeito à captação, tratamento, reservação e distribuição, que são unidades do sistema de abastecimento de água. Por capacidade de pagamento da população esta está relacionada ao pagamento dos serviços por meio de tarifas que propiciam o retorno dos investimentos feitos pelos acionários ou refere-se ao lucro das empresas, se for o caso.

Nas regiões, cidades ou bairros que não apresentam poder de pagamento, ou onde o número de moradores é insignificante para o consumo do serviço de água, a operadora privada considera inviável oferecer os serviços. Pela inexistência e precariedade dos serviços pelas operadoras em determinadas áreas urbanas, a população desenvolve uma rede informal para distribuição de água através de caminhões-pipa, compra de água mineral e uso de fontes alternativas como cacimba, poços artesianos, bicas e chafarizes. Isso aponta para a gestão privada dos serviços públicos que orientada pela lógica do mercado considera a água como um recurso, ou seja, dotada de valor econômico. Sendo assim, observam-se bairros com concentração populacional e onde os serviços são acessados de forma desigual (RIO e SALES, 2004).

#### **5.4. Grau de Confiança e Reclamação em torno da água fornecida pela concessionária**

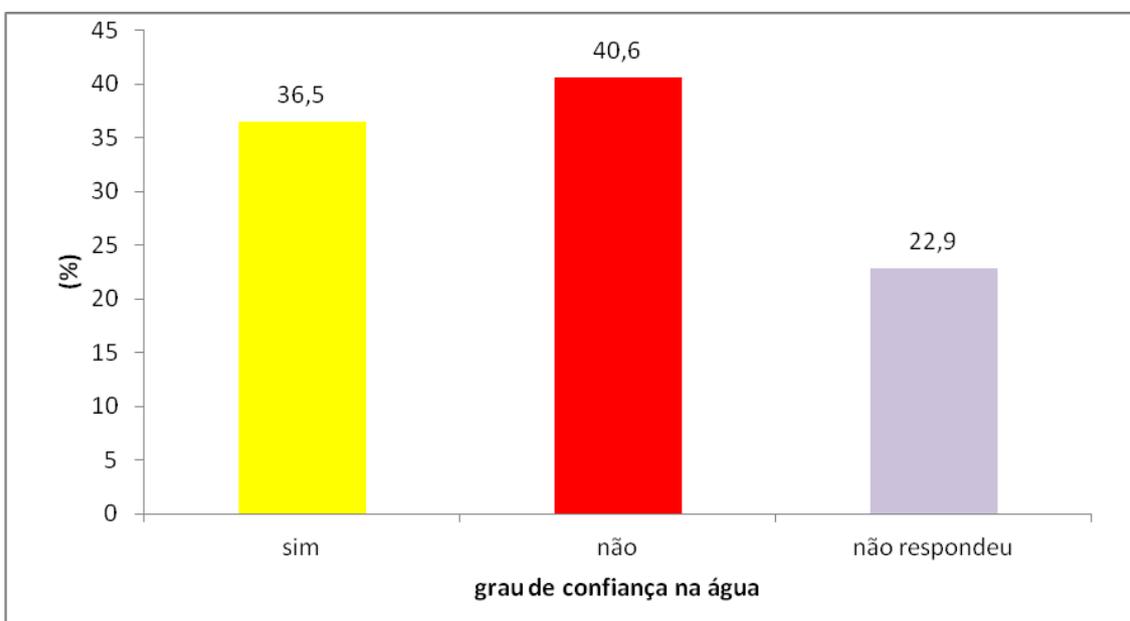
Na cidade de Campos dos Goytacazes, a principal fonte de abastecimento de água da cidade é o Rio Paraíba do Sul, que é também

---

<sup>22</sup> Conforme Decreto 6.135 de 26 de junho/2006, que dispõe sobre Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal, art. 4º, inciso II, família de baixa renda é aquela com renda familiar per capita de até meio salário mínimo ou que possua renda familiar mensal de até 3 salários mínimos.

receptor de dejetos industriais e domésticos in natura lançados diariamente. Além da poluição diária, o Rio Paraíba do Sul sofreu dois grandes desastres ambientais. No ano 2003 com o vazamento de resíduos químicos da fábrica Cataguases Papel e Celulose de Minas Gerais, que trouxe consequências desastrosas para o rio e para a população que depende de suas águas tanto para consumo como para trabalho, e com a contaminação com produtos tóxicos pela empresa Servatis, em 2008, que provocou a morte de toneladas de peixes e comprometeu o abastecimento de água de várias cidades fluminenses (Jornal Monitor Campista, 05/04/03).

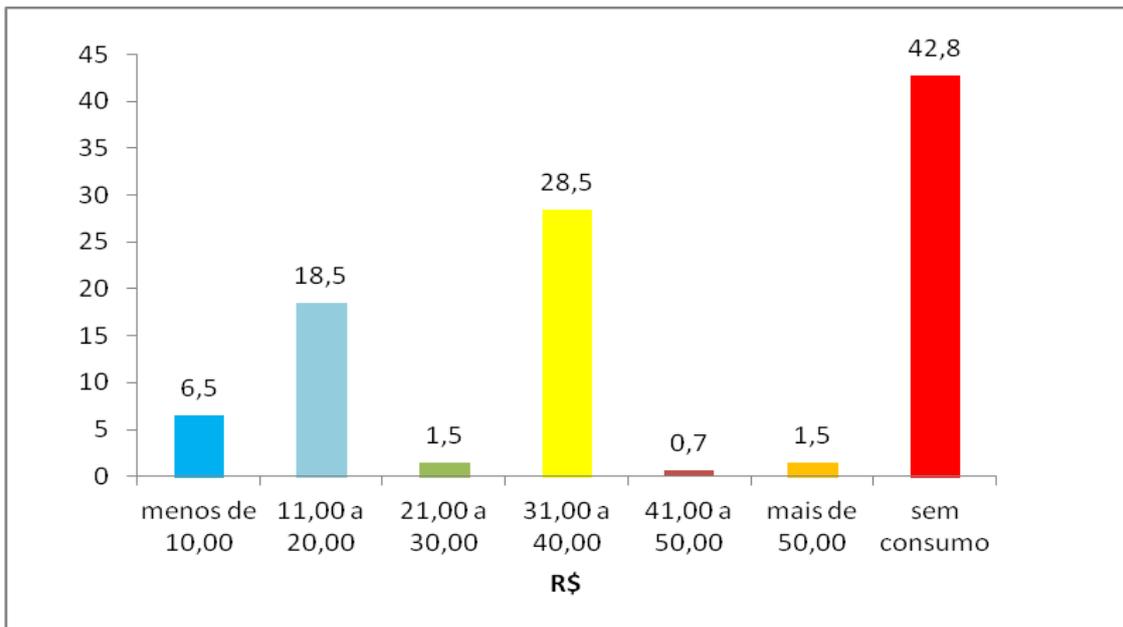
Os desastres ambientais sofridos pelo Rio Paraíba do Sul deixaram a população de Campos dos Goytacazes apreensiva quanto à água captada do manancial. Além da abertura indiscriminada de poços artesianos, a população passou a consumir água mineral com receio de que a água distribuída pela rede geral estivesse comprometida pelos desastres ambientais. Sobre a água mineral alguns fatores foram apontados pelos moradores pesquisados para justificar o seu consumo. Entre eles está o hábito, o gosto e o odor da água, o “peso”, o uso de substâncias químicas, a coloração amarela e a não confiança no tratamento (Figura 15).



**Figura 15 – Grau de confiança na qualidade da água na concepção dos moradores (%).**

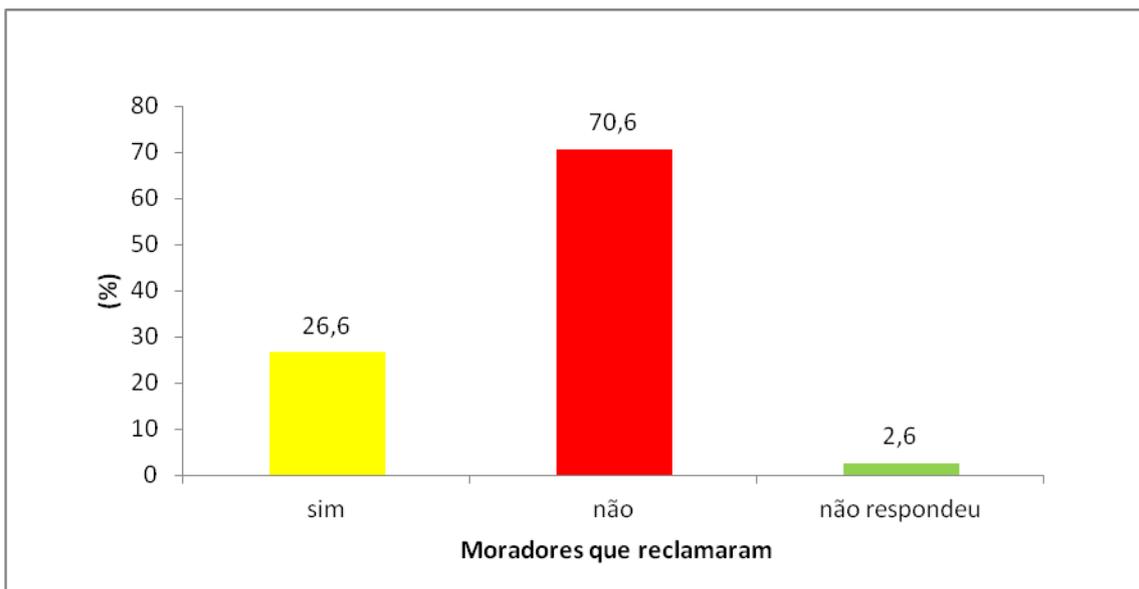
Os dados revelam que bairros com serviço recente de abastecimento de água (Figura 9) e que antes tinham como única fonte de água a cacimba ou o poço artesiano mostraram por parte dos respondentes, confiança na qualidade da água da concessionária. Da mesma forma, moradores do distrito de Travessão de Campos que são atendidos pela concessionária, também apresentaram confiança na água da concessionária. Por sua vez, os respondentes dos bairros com serviço consolidado há mais de 10 anos (Figura 9) apresentaram baixo grau de confiança na qualidade da água. Isso se explica quando moradores relataram que a água da cacimba é amarela, tem gosto forte e que preferem a água da “rua”. Os que confiam na qualidade da água justificam por ser “limpinha”, “não fazer mal”, “as informações na conta d’água mostram que a água é de qualidade”, “confio no tratamento”.

Dados coletados apontam que a não confiança na água da rede geral tem feito os moradores pesquisados consumirem água mineral comprada em galões de 20 litros, fazendo com que, além de pagar pela água fornecida pela concessionária, gastem com água mineral acreditando que ela seja de melhor qualidade. Porém, a qualidade da água comercializada pode não ter garantia de potabilidade. O fato, é que existem empresas sem licença da ANVISA ou do Serviço de Vigilância Sanitária Estadual e que comercializam água mineral de qualidade duvidosa, havendo pouco ou nenhum controle sanitário sobre a qualidade dessa água. Outro dado identificado na pesquisa está na diferença de preço dos galões entre as águas minerais comercializadas. Os valores variam de R\$ 3,00 a R\$ 6,00 dependendo da fonte da água mineral (Figura 16).



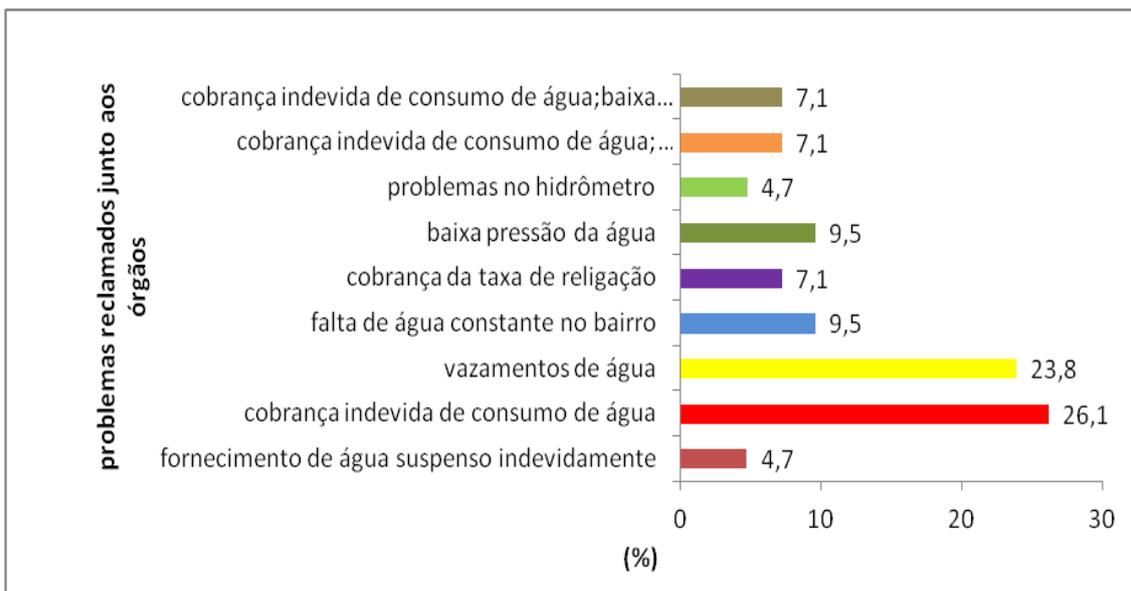
**Figura 16 - Gasto mensal das famílias com água mineral (R\$).**

Diante dos problemas apontados pelos moradores pesquisados sobre o fornecimento de água pela concessionária (Tabela 6), do grau de confiança na qualidade da água (Figura 15), foi indagado aos moradores se haviam feito alguma reclamação sobre o serviço de abastecimento de água da operadora. As respostas chamam a atenção pelo fato de que respondentes que não fizeram reclamação alguma, apesar de terem apontados problemas no fornecimento, alegaram que não o fizeram porque “não adianta reclamar porque nada muda” (Figura 17).



**Figura 17 - Moradores que reclamaram do serviço de água (%).**

Nota-se que, mesmo face aos problemas apontados no fornecimento de água (Tabela 6) e ao baixo grau de confiança na qualidade da água fornecida (Figura 15), é insignificante o número de respondentes que fizeram alguma reclamação. Por outro lado, a resolução dos problemas que foram objeto de reclamação, como o vazamento de água e problemas no hidrômetro foi eficaz, de acordo com dois moradores dos bairros Julião Nogueira e Parque Lebret. Sobre reclamações acerca da cobrança indevida de valores, a resposta oferecida pela operadora não agradou uma moradora, que relatou não ter consumido o volume de água cobrado. Sobre o problema da baixa pressão da água, os moradores não tiveram êxito em sua reclamação. Sobre a falta d'água, segundo relato de uma moradora do bairro Santa Rosa, a concessionária ofereceu caminhão-pipa para atender o domicílio.



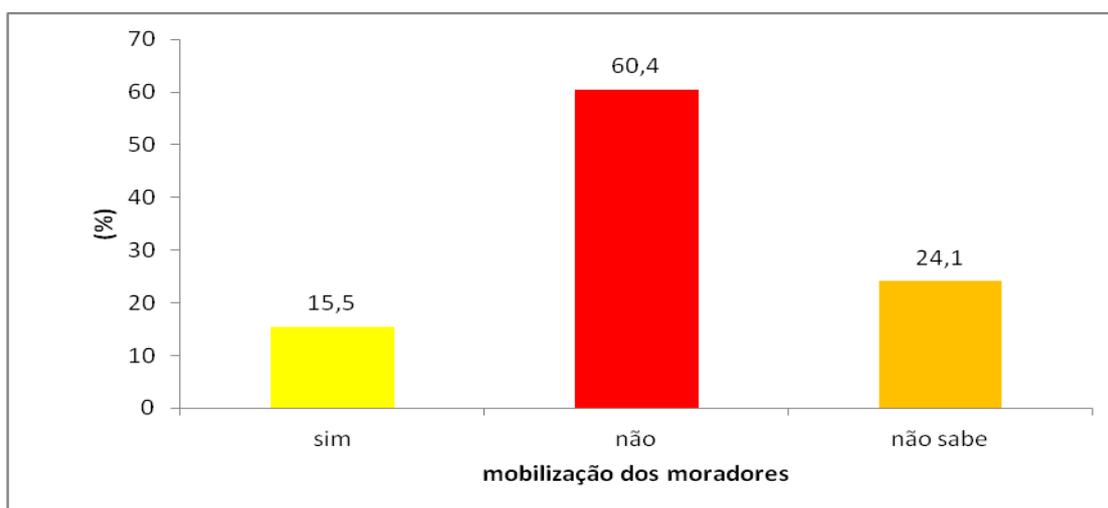
**Figura 18 - Problemas reclamados sobre o fornecimento de água pela concessionária.**

Os 26,6% (Figura 17) dos moradores pesquisados que fizeram algum tipo de reclamação apresentaram mais de um problema como alvo de reclamação junto aos órgãos competentes. Assim sendo, os dados mostram que os moradores reclamaram nos seguintes órgãos: PROCOM, Juizado de Pequenas Causas e na concessionária Águas do Paraíba. Dos 26,6% dos moradores reclamantes, 23,3% reclamaram junto à concessionária, 0,6% reclamaram no Juizado de Pequenas Causas e 2,6% fizeram reclamações no PROCOM.

### **5.5. Mobilização e concepção dos moradores sobre o papel do poder público municipal.**

Ao serem perguntados sobre movimento de reivindicação e de mobilização por parte dos respondentes dos bairros investigados para acesso e garantia dos serviços de abastecimento de água, os dados revelam que a participação dos moradores na busca pelo acesso à água tratada foi relatada em diferentes bairros pesquisados. No bairro Penha, moradores organizaram abaixo-assinado, pannelaço e reportagem para TV como forma de chamar a atenção para os problemas da falta d'água e da baixa pressão principalmente

nos meses de verão quando o consumo de água aumenta. No distrito de Travessão de Campos, moradores organizaram abaixo-assinado reivindicando a expansão da rede de distribuição de água. Isso resultou em uma oferta parcial do serviço de água tratada a população do distrito. No bairro Santa Rosa, moradores organizaram abaixo-assinado depois da morte de duas crianças com suspeita de doença de origem hídrica. O resultado desta ação foi que algumas ruas do bairro passaram a ser atendidas pela rede geral, porém outras continuam sem água da rede (Figura 19).



**Figura 19 - Mobilização dos moradores (%).**

De acordo com o presidente da Associação de Moradores do bairro Parque Cidade Luz, conhecido com Chico do Açougue, dentre os principais problemas enumerados por um grau de importância de 1 a 3, o abastecimento de água e a falta de esgoto sanitário ficaram no grau 3. Segundo ele, há domicílios no bairro que não possuem acesso à água pela rede geral de abastecimento; no bairro existe uma comunidade denominada Maracanã II que não possui acesso à água tratada, e as ligações existentes são clandestinas. Essa comunidade, segundo o sr. Chico do Açougue, é um assentamento informal: os moradores invadiram a área há aproximadamente oito anos. Segundo o relato deste informante, em seu contato com funcionários da concessionária, estes informaram que somente depois de legalizado o assentamento a empresa poderá atender a comunidade com o serviço de

água. Em relação ao atendimento da operadora, Chico do Açougue apontou que a oferta de serviços é regular. No entanto, ele informou que moradores do bairro reclamam da taxa de religação, do valor alto da tarifa, e sobre a demora do atendimento aos pedidos de esgotamento de fossas, que pode demorar até 90 dias.

Em entrevista com Carlinhos, supervisor<sup>23</sup> do bairro Parque Guarus, o mesmo classificou o abastecimento de água no bairro como sendo de grau 2 em importância. A esse respeito, Carlinhos informou que uma parte do bairro denominada de comunidade “Minha Deusa” é abastecida por poço artesiano profundo, administrado pela Empresa Municipal de Habitação (EMHAB), que abastece uma caixa d’água de 25 mil litros. Já em outra comunidade do bairro chamada Beira Lago, as obras de extensão da rede de distribuição de água ainda não chegaram à comunidade. Segundo Carlinhos, a comunidade faz uso de sistemas alternativos de abastecimento como uso de poço artesiano ou de água cedida por vizinhos que têm acesso à rede de distribuição de água. De acordo com o supervisor, em sondagem efetuada junto aos moradores da comunidade os mesmos disseram que preferem continuar usando água de poço porque é sem custo. Ele informou ainda que a água ali utilizada foi avaliada por meio de testes na UENF e foi considerada potável. Carlinhos declarou ainda que solicitou à concessionária que esta concluísse as obras de extensão da rede até a comunidade Beira Lago, mas a solicitação ainda não havia sido atendida. Diante desta situação, a Associação de Moradores da qual ele era o vice-presidente (e que teria encerrado as suas atividades em 2010), comprou material para encanamento e fez a extensão até bem próximo à comunidade, colocando ainda uma torneira para atender aos moradores.

A senhora Muniz, líder comunitária do Parque Santa Rosa, relatou que organizou um abaixo-assinado para reivindicar que a concessionária atendesse o bairro com o serviço de abastecimento de água. Após isto, o abastecimento de água foi ofertado no bairro em 2006, porém algumas ruas não foram beneficiadas com a extensão da rede. Segundo Sra. Muniz, há falta de água

---

<sup>23</sup> Cargo comissionado pelo poder executivo do município com a finalidade de intermediar as reivindicações dos moradores.

constante no bairro e, por isso, ela continua fazendo uso da água da cacimba para regar plantas, lavar roupa e realizar a limpeza de sua casa.

De acordo com o supervisor do bairro Nova Canaã, que mora há 20 anos no bairro, há três anos foi realizada uma coleta de água das cacimbas sendo detectada a contaminação da água. Pelo fato do bairro não ser atendido pela rede de água, os moradores fazem uso de água das cacimbas, havendo também um pequeno número de poços. Além disso, o supervisor afirmou que há muitas fossas no bairro que transbordam e permanecem à espera de serem esgotadas pela empresa concessionária. Deste modo, em função da proximidade existente entre as cacimbas e as fossas ser pequena, há uma forte possibilidade de que a qualidade da água consumida pelos moradores esteja comprometida.

Na mesma linha de raciocínio, os moradores respondentes ao serem perguntados sobre o papel do poder público municipal no fornecimento de água tratada, disseram que caberia ao poder público municipal a fiscalização e qualidade dos serviços e a definição da política de tarifas cobradas (Tabela 6).

### **Tabela 7 - Opinião dos moradores sobre o papel do poder público municipal no serviço de abastecimento de água.**

<b>Opinião dos Moradores</b>
“Os problemas são resolvidos pelos próprios moradores. Se esperar pelo poder público nada acontece”.
Colocar água tratada bairro.
Fornecer água tratada para melhorar a saúde dos moradores.
Melhorar a pressão e a qualidade
“Fornecer água com preço mais barato para que todos pudessem pagar”.
“Fornecer água tratada e que não falte”
“Colocar água encanada em todas as casas”
“Fiscalizar os serviços de abastecimento de água”.
“Melhorar a qualidade da água e a pressão”.
“Baixar o preço da água”.
“Fiscalizar o pagamento de quem usa água e não paga”.
Fiscalizar os serviços.
“Ter valor diferenciado para quem consome abaixo de 10m <sup>3</sup> ”.
Cancelar a taxa de esgoto. Verificar os problemas que afetam o consumidor.
“Quem tiver renda baixa não pagar água”.
Exigir a manutenção da rede e melhorar a pressão da água.
“Garantia de qualidade para não ser necessário comprar água mineral”.
“Mudança de captação para o Imbé.”
Fiscalizar o serviço.
Rever o tratamento da água e melhorar a pressão.
Fiscalizar as indústrias que lançam resíduos no rio.
Tratar o esgoto para que não seja lançado in natura no rio.
Tratamento mais rigoroso da água captada.

No tocante ao gerenciamento dos serviços de água e esgoto, o Plano Diretor Participativo de Campos dos Goytacazes, na seção III, diz que as informações sobre a qualidade e os riscos da água à saúde da população devem ser publicizadas. Além disso, devem ser fiscalizadas as ligações clandestinas realizadas nas galerias pluviais para lançamento de esgoto em bairros onde há rede de esgoto (Campos dos Goytacazes, 2006, p. 48-49).

Finalmente, considerando a mobilização dos moradores por meio de abaixo-assinado e outras expressões reivindicatórias nos bairros Parque Guarus e Penha; a solicitação via ofício, feita pela extinta Associação dos Moradores do bairro Parque Guarus que não foi atendida; a reivindicação dos moradores de Travessão de Campos. Deste modo, pode-se verificar que a situação da relação entre os cidadãos transformados em consumidores pelo processo de privatização dos serviços de água e esgoto encontra-se marcada por uma forte contradição entre as demandas da comunidade e as ações objetivas da empresa concessionária.

## CONCLUSÕES

O acesso a água tratada diz respeito a viabilidade financeira e técnica. Entretanto, no presente estudo, o perfil socioeconômico da população pesquisada aponta para a existência de um contexto marcado pela baixa escolaridade, por uma inserção precária no mercado de trabalho, e por uma renda familiar baixa. Esses fatores implicam num acesso precário a bens e serviços urbanos e a baixa capacidade de consumo das famílias, incluindo a água tratada e o serviço de tratamento de esgotos. Já os problemas de ordem técnica, como a baixa pressão da água, oferta intermitente ou falta de água constante, apontam para o fato de que o bairro possuir rede geral de água não é garantia de acesso a água na quantidade e com a qualidade necessárias. Assim sendo, os resultados desta pesquisa demonstram que o processo de privatização não garantiu a universalização do acesso à água tratada no município de Campos dos Goytacazes. Nesse sentido, ficou demonstrado que o simples fato de um dado município outorgar a concessão de oferta do serviço público de água para a iniciativa privada não se traduz necessariamente na ampliação da cobertura dentro de padrões de eficiência, volume e qualidade de água distribuída, e nem garante a equidade no atendimento ao conjunto da população. Nesse ponto, caberia ao poder público nas três esferas de governo, mas principalmente ao poder público municipal, como poder concedente dos serviços, a regulação e fiscalização dos serviços de abastecimento de água, a implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico, de modo a garantir a participação da sociedade civil na gestão dos serviços. Entretanto, não foi o que se observou no presente estudo, o que indica uma limitação objetiva na forma em que o processo de privatização da água se deu no município de Campos dos Goytacazes

Outro resultado desta pesquisa diz respeito à distribuição espacial dos serviços de abastecimento de água na cidade de Campos dos Goytacazes. Os resultados obtidos reforçam o argumento de que a gestão privada da água tende a selecionar regiões que sejam potencialmente mais lucrativas, deixando os segmentos de baixa renda parcial ou totalmente desprovidos. Deste modo, a questão específica do acesso à água tratada, a sua distribuição desigual pode

ser entendida como um indicador do grau de segregação existente em uma determinada sociedade. Assim sendo, os dados coletados mostraram que a desigualdade socioespacial, e conseqüente segregação dos segmentos mais pobres da população, condiciona o acesso a bens coletivos e a serviços necessários ao desenvolvimento social e econômico dos segmentos social e economicamente marginalizados da população.

Além disso, os resultados demonstram que o serviço urbano de abastecimento de água orientado pela lógica do mercado tende a ampliar a exclusão de uma parcela significativa da população, justamente aquela que está à margem do consumo. Além disso, os segmentos populacionais excluídos do acesso à água tratada também vivenciam atendimento precário nos serviços de saúde públicos, o que os insere num ciclo vicioso de precarização da sua qualidade de vida. Assim sendo, sob a orientação do mercado, o discurso da universalização da distribuição da água não é possível em face das desigualdades inerentes ao funcionamento do sistema capitalista.

Por outro lado, no caso dos usuários urbanos esses conflitos surgem nos conflitos entre cidadãos transformados em clientes de concessionárias dos serviços públicos e as diferentes empresas que detêm a outorga de diferentes tipos de serviços. Mas o fato é que sem um controle social por parte da população, as tarifas, a qualidade, a quantidade permanecerão controlados pelas empresas concessionárias. Nesse ponto, as entidades representativas da população urbana como associação de moradores, por exemplo, deveriam ocupar um papel importante na mobilização dos usuários para reclamar e reivindicar melhores serviços para a população. Ao Estado, em seu papel de regulador e menos de interventor e promotor de políticas públicas, caberia fiscalizar junto com a população os serviços geridos pelas concessionárias privadas. Entretanto, no estudo em questão não se verificou este tipo de contraponto entre a sociedade civil organizada, o Estado e a empresa concessionária. Tal fato serviu para que os evidentes conflitos e tensões que foram detectados entre a população e a empresa concessionária permanecem latentes e sem a devida solução.

Finalmente, a partir dos resultados desta pesquisa é possível inferir que, em muitas cidades médias e grandes, a questão do acesso à água potável

e tratamento de esgotos é objetivamente um gargalo para o estabelecimento de uma sociedade que seja social e ambientalmente sustentável. Isto é especialmente crítico para futuros debates em relação ao futuro das cidades, dadas as crescentes evidências de degradação e poluição de rios e nascentes e da contaminação das águas subterrâneas por diferentes formas. Neste sentido, este quadro implica na real possibilidade de que haja uma exacerbação dos conflitos em torno de interesses socialmente divergentes no tocante ao acesso à água.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. (1997). **A Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 3ª. Ed. Rio de Janeiro, IPLANRIO.
- ABCON – Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto. **Panorama da participação do setor privado**. Disponível em: <[www.abcon.com.br/index.php/379](http://www.abcon.com.br/index.php/379)>. Acessado em: 10/06/2011.
- \_\_\_\_\_. **Concessões privadas em operação**. Disponível em: <[www.abcon.com.br/xls/2.xls](http://www.abcon.com.br/xls/2.xls)>. Acesso em: 19/09/2011.
- AESB – Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais. Revista Sanear: a revista do saneamento básico. Ano VI, n. 17, março/2012.
- AMIN, Mário M; BARROS, Fernanda G. N. **Escassez de Água: Geopolítica e Valoração Hídrica**. VIII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Cuiabá - Mato Grosso, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Água: um bem econômico de valor para o Brasil e o mundo**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. G&DR v. 4, n. 1, p. 75-108, jan-abr/2008, Taubaté, SP, Brasil
- ANA – Agência Nacional Das Águas. **Atlas Brasil Abastecimento Urbano de Água**. 2010.
- ARRETCHE, Marta T. da S. **Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Aspectos Regionais dos Gastos com Habitação e Saneamento Básico**, in AFFONSO, Rui & BARROS SILVA, Pedro L. “Descentralização e Políticas Públicas”, FUNDAP, 1996.
- ARRETCHE, Marta; RODRIGUES, Vicente. **Impasses da Descentralização e da Privatização dos Serviços de Saneamento no Brasil**. In: ARRETCHE, Marta; RODRIGUES, Vicente (Org.). Descentralização das Políticas Sociais no Brasil. São Paulo: Fundap: Fapesp; Brasília: IPEA, 1999.
- BÓGUS, Lucia M. M. e VÉRAS, Maura P. B. **A reorganização metropolitana de São Paulo: espaços sociais no contexto da globalização**.

Cadernos Metr pole n. 3., 1999. Disponível em [http://www.cadernosmetropole.net/download/cm\\_artigos/cm3\\_10.pdf](http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm3_10.pdf).

Acessado em 05 de março de 2012.

BORJA, Patrícia Campos; MORAES, Luiz R. Santos. **Saneamento como um direito social. (s/d).**

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Sistema Nacional de **Informa es sobre Saneamento: diagnóstico dos serviços de água e esgotos** – 2009. – Brasília: MCIDADES.SNSA, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008.** Rio de Janeiro, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades/SNSA. **Gasto Público em Saneamento Básico: Governo Federal e Fundos Financiadores:** Relatório de Aplica es de 2009, Manoel Renato Machado Filho (coord), Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades/SNSA, **Gasto Público em Saneamento Básico: Governo Federal e Fundos Financiadores Relatório de aplica es de 2007**, Manoel Renato Machado Filho (coord.), Brasília, 2007

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa de Acelera o do Crescimento. [22 jan. 2007]. Brasília: MPOG, 2007b. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/noticias/pac/070122\\_PAC.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070122_PAC.pdf).

\_\_\_\_\_. Lei 11.445 de 05 de janeiro de 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administra o e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado.** Brasília: MARE, 1995. (As três formas de Administra o Pública). Disponível em [www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/plandi.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm)

\_\_\_\_\_. Lei 7783 de 28 de junho de 1989.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma Gerencial do Estado, teoria política e ensino da administra o pública.** Revista Gestão e Políticas Públicas. n.  2, 2 semestre, 2011.

\_\_\_\_\_. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Lua Nova. N  45, 1998.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- BRITTO, Ana Lúcia. **Gestão de Serviços de Saneamento em Áreas Metropolitanas: as alternativas existentes diante da necessidade de universalização dos serviços e preservação da qualidade ambiental** (s/d).
- \_\_\_\_\_. **A Regulação dos Serviços de Saneamento no Brasil: Perspectiva Histórica, Contexto Atual e Novas Exigências de uma Regulação Pública**. In: IX Encontro Nacional da Anpur, 2001, Rio de Janeiro. *Anais*. Rio de Janeiro: Anpur, p.1080-1093.
- CAMARGO, Mairo F; PAULOSSO, Luciângela V. **Avaliação qualitativa da contaminação microbiológica das águas de poços no município de Carlinda – MT**. Semina: Ciências Biológicas e da Saúde, Londrina, v. 30, n. 1, p. 77-82, jan./jun. 2009
- CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Diário Oficial do município de Campos dos Goytacazes**. ANO III - Nº CLXXXIII. 27 de Dezembro de 2011.
- \_\_\_\_\_. **Diário Oficial do município de Campos dos Goytacazes**. Ano II – Nº VII. 13 de abril de 2010.
- \_\_\_\_\_. **Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes**. Lei 8127 de 16/12/2009.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor Participativo de Campos dos Goytacazes/RJ**. Produto 6 – Propostas Finais. Campos dos Goytacazes, RJ: IBAM, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Perfil 2005. Campos dos Goytacazes, RJ**: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes: Instituto Superior de Ensino do CENSA: FUNDENOR, 2006.
- CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- CEDAE – Companhia Estadual Abastecimento Urbano. **Fundação da Cidade do Rio de Janeiro**. Disponível em <http://www.cedae.com.br/raiz/002002004.asp>, acessado em 10/06/2011.

- \_\_\_\_\_. **Prefeitura não abre mão da Cedae estatal.** Informativo mensal da Associação dos Empregados de Nível Universitário da CEDAE. Edição de Junho de 1999.
- \_\_\_\_\_. **Histórico da Questão.** Informativo mensal da Associação dos Empregados de Nível Universitário da CEDAE. Edição de setembro/1999.
- CORREA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano.** São Paulo: Ática, 1999.
- IPEA Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas. **Diagnóstico do Setor Saneamento: estudo econômico e financeiro.** Aliança Pesquisa e Desenvolvimento. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana/IPEA, v. 7, Parte I, 1995 (Série Modernização do Setor Saneamento)  
<http://www.pmss.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=47>
- FADUL, Élvia M. Cavalcanti. Redefinição de espaços e papéis na gestão de serviços públicos: fronteiras e funções da regulação social. RAC, Curitiba, v. 1, n. 1, jan/abr. 1997.
- FARIA, Ricardo C. de; FARIA, Simone A; MOREIRA, Tito B.S. **A privatização no setor de saneamento tem melhorado a performance dos serviços?** Planejamento e políticas públicas | ppp | n. 28 | jun./dez. 2005
- FREITAS, Kêila P. da S; FARIA, Teresa P. **Produção e apropriação do espaço urbano de Campos dos Goytacazes – RJ: da residência unifamiliar aos edifícios de apartamentos.** Anais do Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais – UFES. v. 1, n. 1, 2011
- GOMES, Maria de F. C. M. **Política Urbana e Serviço Social.** In: Praia Vermelha, Praia Vermelha: estudos de política e teoria social. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. n. 16 e 17, 2005.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo, Annablume, 2005
- \_\_\_\_\_. **A Condição Pós-Moderna.** Tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves, São Paulo: Loyola. 1993.
- HELLER, Léo; PÁDUA, Vitor Lúcio de. (orgs) **Abastecimento de Água para consumo humano.** Belo Horizonte: UFMG, 2006.

- HONOR, André C. **As fontes d'água coloniais e a construção do espaço urbano da cidade de João Pessoa.** Disponível em [http://www.ce.anpuh.org/download/anais\\_2008\\_pdf/Andre%20Cabral%20Honor.pdf](http://www.ce.anpuh.org/download/anais_2008_pdf/Andre%20Cabral%20Honor.pdf). Acessado em 19 de janeiro de 2012.
- KLIGERMAN, D.C. **Esgotamento sanitário: de alternativas tecnológicas a tecnologias apropriadas – uma análise no contexto brasileiro.** Dissertação de M.Sc., IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 1995.
- LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Documentos, 1969.
- LEONETI, Alexandre B.; PRADO, Eliana L.; OLIVEIRA, Sônia V. B. de. **Saneamento Básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI.** Revista de Administração Pública/FGV: Rio de Janeiro, mar/ab,2011.
- LOUREIRO, Aline L. **Gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado da Bahia: análise de diferentes modelos.** Dissertação de Mestrado. UFB/Escola Politécnica, 2009.
- MARCUSE, Peter. **Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o estado.** In: Espaço e Debates. São Paulo: NERU. v. 24, n. 45, jan./jul. 2004, pp. 24-33.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo. Ed. Malheiros, 2000.
- MELLO, Marina Figueira de. **Privatização do Setor de Saneamento no Brasil: quatro experiências e muitas lições.** Econ. Aplic., 9(3): 495-517, jul-set 2005.
- MELO, Marlene Catarina de O. L.; SPERLING, Luciana Grandi von. **Administração pública gerencial: percepção e reação do grupo gerencial intermediário em organizações estatais brasileiras.** VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002
- MOREIRA, T. **A hora e a vez do saneamento.** Revista do BNDES, v. 5, n. 10, p. 189-216, 1998.
- MONTENEGRO, Marcos H. F., **A Universalização e o financiamento do abastecimento de água e do esgotamento sanitário,** Brasília-DF, 2000.

- NEGRI, Silvio M. **Segregação sócio-espacial: alguns conceitos e análises.** Coletâneas do Nosso Tempo. Ano VII – v. 8. n.º 8, p. 129-153, 2008
- OLIVEIRA, C. F. Resumo. In: **Saneamento básico e produção do espaço urbano.** 2002, Dissertação (Mestrado) USP, São Paulo, 2002.
- OLIVEIRA, Cristiane F. de. **A Gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil.** Scripta Nova. Revista Eletrônica de Geografia y Ciências Sociales. Barcelona, v. IX, n. 194, agosto/2005. PEDROSA, Valmir de A.; PEREIRA, Jaido S. **Gestão de serviços de águas no Brasil: da provisão pública a operação privada?** Propositions. Brésil, 2000 Atelier Services urbains
- PEIXOTO, João Batista. **O Barulho da Água, Os Municípios e a gestão dos serviços de saneamento.** São Paulo, Água e Vida, 1994.
- PINTO, Jorge Renato Pereira. **Um pedaço de terra chamado Campos. Sua geografia e seu progresso.** Rio de Janeiro, 1987.
- PIRES DO RIO, Gisela A; SALES, Alba V. De S. **Os Serviços de Água e Esgoto no Estado do Rio de Janeiro: regulação e privatização,** 2004.
- PRIOR, Tamara. **Chegada da corte: hábitos sanitários no Brasil Colônia.** GTÁGUAS A Revista das Águas. Disponível em <http://revistadasaguas.pgr.mpf.gov.br/edicoes-da-revista/edicao-06/artigos/chegada-da-corte-habitos-sanitarios-no-brasil-colonia>. Acessado em 19 de janeiro de 2012.
- RODRIGUES, Wagner de Oliveira. **Geografia Política da Água.** Annablume, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Anais do Seminário Saturnino de Brito,** Campos dos Goytacazes, RJ: UENF, 2003, p. 113-122.
- SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** RAP – Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, mar/abr, 2009.
- SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social.** 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2009 (Biblioteca Básica do Serviço Social).
- SOGAME, Maurício. **Rudimentos para o exame da urbanização em sua fase crítica: uma aproximação ao conceito de segregação socioespacial.** Geografes. Vitória, nº 2, jun. 2001.

- SOUSA, Ana Cristina A. de. **Por uma política de saneamento básico: a evolução do setor no Brasil.** Disponível em [http://www.achegas.net/numero/30/ana\\_cristina\\_30.pdf](http://www.achegas.net/numero/30/ana_cristina_30.pdf). Acessado em 19 de janeiro de 2012.
- SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45
- TERRA, Denise Cunha Tavares. **Uma leitura espacial da apropriação desigual das rendas petrolífera em Campos dos Goytacazes,** 221 f., Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Rio de Janeiro, 2007.
- TUCCI, Carlos E.M. **Gestão da Água no Brasil.** Brasília: UNESCO, 2001.
- TUDE, João Martins. **Conceitos Gerais de Políticas Públicas.** (2010) Disponível em <http://www2.videolivreria.com.br/pdfs/24132.pdf>. Acessado em 23 de março de 2012.
- TUNDISI, José Galizia. **Água no século XXI: enfrentando a escassez.** São Carlos: Rima, 2003.
- TUROLLA, Frederico A. **política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas.** Texto para discussão n. 922. Brasília, IPEA, 2002
- URBAN, Teresa. **Quem vai falar pela terra? In: NEUTZLING, Inácio (org.). Água: bem público universal.** São Leopoldo: UNISINOS, 2004.
- VARGAS, Marcelo. O gerenciamento integrado dos recursos hídricos como problema sócio-ambiental. *Ambiente & Sociedade* - Ano II - No 5 - 2o Semestre de 1999.
- VARGAS, Marcelo C.; GOUVELLO, Bernard de. **Trajetórias e perspectivas da gestão privada do saneamento na América Latina: contrastes e aproximações entre Brasil e Argentina.** *Desenvolvimento e Meio Ambiente*. UFPR, n. 24, jul/dez. 2011, p. 57-70.
- VILLAÇA, Flávio. **Segregação e homogeneidade.** In: *Espaço e Debates*. São Paulo: NERU. v. 24, n. 45, jan./jul. 2004, pp. 24-33.
- \_\_\_\_\_. **O Espaço Intra-Urbano no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2001.

ZVEIBIL, Victor Z. **Reforma do estado e a gestão do saneamento: uma trajetória incompleta.** Escola Nacional de Saúde Pública. Pós-Graduação em Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2003.

## ANEXOS



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM  
LABORATÓRIO DO ESTUDO DO ESPAÇO ANTRÓPICO  
CAMPOS DOS GOYTACAZES**

**PESQUISA SOBRE ACESSO A ÁGUA URBANA EM CAMPOS DOS  
GOYTACAZES**

### IDENTIFICAÇÃO

- 1- Número do questionário: \_\_\_\_\_  
2- Pesquisador: \_\_\_\_\_  
3- Data da entrevista: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_  
4- Local da entrevista: \_\_\_\_\_  
5- Nome do Entrevistado: \_\_\_\_\_  
6- Sexo: 1-( ) masculino      2-( ) feminino  
7. Idade: \_\_\_\_\_

+++++

### PERFIL SOCIOECONÔMICO

+++++

- 8- Renda familiar mensal:  
\_\_\_\_\_  
9- Número de pessoas da família que contribuem na geração da renda familiar:  
\_\_\_\_\_  
10.- Número de pessoas que moram na residência:

- 1-( ) 1 pessoa  
2-( ) 2 a 4 pessoas

- 3- ( ) 5 a 7 pessoas
- 4- ( ) 8 a 10 pessoas
- 5- ( ) mais de 10 pessoas

11- Sobre ocupação de trabalho do respondente atualmente:

- 1- ( ) não está trabalhando
- 2- ( ) faz "bico"
- 3- ( ) trabalha com carteira assinada
- 4- ( ) é aposentado (a)
- 5- ( ) está de benefício pelo INSS
- 6- ( ) pensionista

12- Anos de escolaridade:

- 1- ( ) não estudou
- 2- ( ) 1 a 4 anos de estudo
- 3- ( ) 4 a 8 anos de estudo
- 4- ( ) mais de 8 anos de estudo

13.- Há quanto tempo mora no bairro:

+++++

### CONDIÇÕES HABITACIONAIS

+++++

14- Quantos cômodos têm a residência:

- 1- ( ) 1 cômodo
- 2- ( ) 2 cômodos
- 3- ( ) 3 cômodos
- 4- ( ) 4 cômodos
- 5- ( ) 5 cômodos
- 6- ( ) 6 a mais cômodos

15- Esta casa é:

- 1. ( ) Própria
- 2. ( ) Alugada

- 3. ( ) Emprestada
- 4. ( ) Cedida pela prefeitura
- 5. ( ) Outro (Especifique): \_\_\_\_\_

16- Se você paga alguma coisa para morar nesta residência, qual é o valor?

---

17- A residência é atendida com:

- 1-( ) água encanada
- 2-( ) luz
- 3-( ) telefone residencial
- 4-( ) rede de esgoto
- 5-( ) coleta de lixo

18- Dentre as doenças abaixo qual (s) afetaram sua família no ano passado:

- 1- ( ) diarreia
- 2- ( ) hepatite A
- 3- ( ) esquistossomose
- 4- ( ) leptospirose
- 5- ( ) dengue
- 6- ( ) Outras (Especifique) \_\_\_\_\_

\*\*\*\*\*

**INFRA-ESTRUTURA DO BAIRRO**

\*\*\*\*\*

19- O bairro é atendido com os serviços públicos:

<b>Serviço</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Creche		
Escola de nível fundamental		
Escola de nível médio		
Posto de saúde		
Iluminação pública		
Linhas de ônibus		
Coleta de lixo		

Galerias pluviais		
Rede de água		
Rede de esgoto		
Área de lazer		
Limpeza pública		

20- Em sua opinião, quais são os CINCO principais problemas afetando o seu bairro neste momento.

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_
4. \_\_\_\_\_
5. \_\_\_\_\_

21- Você acha que a situação do seu bairro nos últimos 10 anos:

1. ( ) Melhorou muito
2. ( ) Melhorou
3. ( ) Ficou na mesma
4. ( ) Piorou
5. ( ) Piorou muito

Por quê?

---



---

+++++

**SOBRE O CONSUMO DE ÁGUA**

+++++

22- Há quanto tempo chegou água encanada no bairro?

---

23- Há quanto chegou água encanada em sua residência?

---

24- Quais os principais usos da água feitos pela sua família:

- 1- ( ) higiene pessoal
- 2- ( ) alimentação
- 3- ( ) limpeza da casa
- 4- ( ) matar a sede dos animais
- 5- ( ) Outro (Especifique):\_\_\_\_\_

25- Além do acesso a água pela rede geral de abastecimento, você utiliza alguma fonte alternativa ? Se sim, qual (s):

- 1- ( ) poço artesiano
- 2- ( ) caminhão pipa
- 3- ( ) cacimba
- 4- ( ) bica
- 5- ( ) água mineral
- 6- ( ) outras (Especifique)\_\_\_\_\_

26- Quais as razões pelas quais você usa fontes alternativas de água? E, qual o valor mensal gasto?

---

27- Qual o consumo mensal de água em m<sup>3</sup> pela sua família? \_\_\_\_\_

28- Qual o valor mensal da conta de água? \_\_\_\_\_

29.- Quais os principais problemas relacionados aos serviços fornecidos pela empresa Águas do Paraíba:

- 1- ( ) oferta intermitente do serviço de água
- 2- ( ) preço alto
- 3- ( ) cortes no fornecimento de água por falta de pagamento
- 4- ( ) cobrança indevida

5- ( ) cobrança da taxa de religação

6- ( ) baixa pressão da água

7- ( ) Outro (Especifique):\_\_\_\_\_.

30- Você confia na qualidade da água que é fornecida pela concessionária Águas do Paraíba?

1. ( ) Sim 2. ( ) Não

Por quê?

---

---

31- Que preço você acha que seria justo para a sua conta de água?

---

32- Você concordaria em pagar mais pela água se tivesse garantia de que a qualidade seria realmente boa?

1. ( ) Sim 2. ( ) Não

Por quê?

---

---

33- O que você acredita que as autoridades públicas municipais poderiam fazer em relação ao fornecimento de água no bairro?

---

---

34- No bairro já houve algum conflito com a concessionária relacionado ao fornecimento da água?

1. ( ) Sim 2. ( ) Não

Se sim. Qual?

---

---

---

35- Houve ou há alguma mobilização no bairro em prol da ampliação ou melhoria no fornecimento de água? Se sim. Qual?

---

---

---

36- Você já fez alguma reclamação sobre fornecimento de água?

1. ( ) Sim 2. ( ) Não

Se sim, em qual órgão ou empresa?

1- ( ) PROCON

2- ( ) Ministério Público

3- ( ) Concessionária Águas do Paraíba

4- ( ) outros. (Especifique) \_\_\_\_\_

37- Sobre qual (s) problema (s) reclamou:

1- ( ) fornecimento de água suspenso indevidamente

2- ( ) cobrança indevida de consumo de água

4- ( ) vazamentos de água

5- ( ) falta de água constante no bairro

5- ( ) cobrança da taxa de religação

6- ( ) outros. (Especifique) \_\_\_\_\_

38- Em caso de falta d'água quais as soluções encontradas :

- 1- ( ) violação de hidrômetro (furto de água)
- 2- ( ) compra, aluguel ou empréstimo de bombas elétricas
- 3- ( ) improvisação de reservatórios para armazenamento da água
- 4- ( ) vai para casa de familiares ou amigos
- 5- ( ) compra água
- 6- ( ) uso de poço artesiano
- 7- ( ) outros (Especifique)\_\_\_\_\_

39- Tem mais alguma coisa para falar que não foi perguntado acerca do abastecimento de água no bairro?

---

---

---



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM**  
**LABORATÓRIO DO ESTUDO DO ESPAÇO ANTRÓPICO**  
**CAMPOS DOS GOYTACAZES**

PESQUISA SOBRE ACESSO A ÁGUA URBANA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES  
QUESTIONÁRIO PARA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES

**Identificação**

- 1- Data da entrevista: \_\_\_\_\_
- 2- Nome do respondente: \_\_\_\_\_
- 3- Endereço: \_\_\_\_\_
- 4- Idade: \_\_\_\_\_
- 5- Ocupação: \_\_\_\_\_
- 6- Cargo na Associação: \_\_\_\_\_
- 7- Desde quando está neste mesmo cargo? \_\_\_\_\_
- 8- Tempo em que está na Associação: \_\_\_\_\_

**Sobre a Associação de Moradores**

- 9- Tempo de existência: \_\_\_\_\_
- 10- Número de associados: \_\_\_\_\_
- 11- Número de associados que contribuem financeiramente com a associação  
\_\_\_\_\_
- 12- Quantas vezes no mês os membros da Associação se reúnem:  
\_\_\_\_\_
- 13- Qual é o orçamento mensal da associação? \_\_\_\_\_
- 14- Quais os principais assuntos tratados nas reuniões por grau de importância de 1 a 3:
  - 1- ( ) melhoria da pavimentação das ruas
  - 2- ( ) problemas no abastecimento de água
  - 3- ( ) falta de policiamento
  - 4- ( ) assalto, roubos, furtos, mortes

- 5- ( ) precária iluminação pública
- 6- ( ) precária assistência à saúde
- 7- ( ) problemas de acesso a escola ou creche
- 8- ( ) falta de esgoto
- 9- ( ) precário serviço de transporte
- 10-( ) outros. Especifique: \_\_\_\_\_

5- De que forma a Associação encaminha as demandas apresentadas pelos moradores nas reuniões?

---

---

---

16-Para o Sr(a) há chance de resolver as demandas apresentadas a Associação?

- 1-( ) sim
- 2-( ) não

Por quê? \_\_\_\_\_

---

---

17-De uma forma geral o senhor considera a participação dos moradores nas atividades da associação como:

- 1-( ) excelente
- 2-( ) boa
- 3-( ) razoável
- 4-( ) ruim

Por quê? \_\_\_\_\_

---

---

### **Sobre o bairro**

18-Quais são os principais problemas afetando o bairro neste momento?

---

---

---

19- Quais as soluções identificadas pela Associação para os problemas do bairro?

---

---

---

---

20-Como a Associação vê o papel da Prefeitura na melhoria do bairro

---

---

---

21- E como tem se dado a relação com a Prefeitura?

---

---

---

---

**Sobre o Abastecimento de Água no bairro**

22-O bairro é atendido pela rede geral de abastecimento de água?

1- ( ) sim                      2- ( ) não

Se não, por quê? \_\_\_\_\_

---

---

Se sim, desde quando?

---

23-Todas as residências do bairro possuem acesso a rede geral de abastecimento?

1- ( ) sim                      2- ( ) não                      3. ( ) Não sabe

24- Quais os problemas que o Sr. (a) identifica via Associação de Moradores acerca do fornecimento de água no bairro:

---

---

---

25- A Associação de Moradores já realizou algum tipo de reclamação em função de problemas no abastecimento de água no bairro?

1- ( ) sim                      2- ( ) não

26- Qual problema motivou a reclamação?

---

---

---

27- Em qual órgão ou empresa foi feita a reclamação?

5- ( ) PROCON

6- ( ) Ministério Público

7- ( ) Concessionária Águas do Paraíba

8- ( ) Órgão da prefeitura

9- ( ) outros. (Especifique) \_\_\_\_\_

28- O (s) problema (s) foi solucionado?

1- ( ) sim                      2- ( ) não

Se não, por quê? \_\_\_\_\_

---

---

29- Sobre o atendimento da concessionária Águas do Paraíba na oferta dos serviços de água no bairro, em sua opinião é:

1- ( ) excelente

2- ( ) bom

3- ( ) razoável

4- ( ) ruim

Por quê? \_\_\_\_\_

---

---

30- Tem algo que não lhe foi perguntado sobre a situação do abastecimento de água no seu bairro que o senhor julga importante relatar?

---

---