

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE
DARCY RIBEIRO – UENF
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS – CCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA - PPGSP**

LUCAS MARTINS BOHRER ZULLO

**CONFLITOS DE INTERESSES: ANÁLISE DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE
ÁGUAS NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ) ENTRE 1999 E
2020**

**CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
AGOSTO - 2021**

LUCAS MARTINS BOHRER ZULLO

**CONFLITOS DE INTERESSES: ANÁLISE DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE
ÁGUAS NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ) ENTRE 1999 E
2020**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGSP/UENF) como requisito final para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Eugênia Ferreira Totti.

**CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
AGOSTO – 2021**

FICHA CATALOGRÁFICA

UENF – Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pelo autor

Zullo, Lucas Martins Bohrer.

Conflitos de interesses: análise do contrato de concessão de águas no município de Campos dos Goytacazes (RJ) entre 1999 e 2020 / Lucas Martins Bohrer Zullo. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2021.

194 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2021.

Orientador(a): Maria Eugênia Ferreira Totti.

1. Controle social. 2. Privatização. 3. Saneamento básico. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 320

**CONFLITOS DE INTERESSES: ANÁLISE DA CONCESSÃO DE ÁGUAS NO
MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES ENTRE 1999 E 2020**

LUCAS MARTINS BOHRER ZULLO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGSP/UENF) como requisito final para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Aprovado em: ___/___/_____

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Maria Eugenia Ferreira Totti – UENF

Prof^a. Dr^a. Daniela Bogado Bastos de Oliveira– IFF

Prof. Dr. Mauro Campos Macedo – UENF

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo – UENF

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho à Zenaide Martins Bohrer, uma entusiasta da emancipação humana por meio da educação e eterna defensora das causas ambientais e recursos hídricos, carinhosamente apelidada de Vovó Naná.

AGRADECIMENTOS

A Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro e ao Programa de Pós-graduação em Sociologia Política por potencializar capacidades e desenvolver habilidades outras que não sabia possuir.

À Prof.a Maria Eugenia FerreiraTotti pela paciência e gentileza durante toda orientação.

Aos Defensores Públicos e meus amigos Tiago Abud, João Francisco Colnago e Lúcio Campinho, por garantirem as condições que me permitiram ingressar e concluir este curso de pós-graduação.

A todos os meus familiares, por compreenderem minha ausência, e, especialmente, ao meu noivo Clodoaldo Freitas Tavares Tardocchi por todo cuidado, todo carinho e toda a ajuda.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
METODOLOGIA.....	20
CAPÍTULO 1 – A SOCIOLOGIA DO MEIO AMBIENTE E O SISTEMA DE PRODUÇÃO: UM OLHAR CRÍTICO SOBRE A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS	23
CAPÍTULO 2 – HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO NO BRASIL.....	33
2.1 – O saneamento no Brasil após a redemocratização	37
2.2 – Governos petistas (2003-2016)	43
2.3 – Do governo Temer ao Bolsonaro (2016-2020)	48
CAPÍTULO 3 – O BRASIL NO CONTRAFLUXO: O PROCESSO DE REESTATIZAÇÃO DO SANEAMENTO	52
3.1 – Mudanças no marco legal.....	59
3.2 – Fragilidades e descontinuidades no modelo regulatórios	60
3.3 – Déficit do saneamento no Brasil	64
3.4 – Estrutura do financiamento, tarifa e gestão privada.....	67
CAPÍTULO 4 – CONFLITOS POLÍTICO-JURÍDICOS QUE PERMEARAM O CONTRATO DE CONCESSÃO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES	76
4.1 – Política municipal para o saneamento básico.....	81
4.2 – Plano municipal de saneamento básico (PMSB)	85
4.3 – Validade e transparência do PMSB de Campos dos Goytacazes	86
4.4 – Qualidade técnica do PMSB	87
CAPÍTULO 5 – CARACTERIZAÇÃO SETORIAL DO PMSB	90
5.1 – Viabilidade econômica	93
5.2 – Metas do PMSB.....	93
5.2.1 – Planos para otimização do abastecimento de água	94
5.2.2 – Projeto de Ampliação e Otimização do Sistema e Esgotamento Sanitário.....	96
5.2.3 – Projeções	97
5.3 – Problemas identificados no PMSB.....	100
5.3.1 – Controle Social	101
5.3.2 – Acesso aos serviços de saneamento e majoração tarifária ...	104

CAPÍTULO 6 – ANÁLISE DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE ÁGUAS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ)	107
6.1 – Prazo da concessão	113
6.2 – Análise das metas da concessão	115
6.3 – Alteração das metas	118
6.4 – Desempenho da concessionária	120
6.4.1 – Evolução dos índices de perdas hídricas	126
6.4.2 – Perdas no sistema de distribuição (IN049)	128
6.4.3 – Perdas hídricas por ligação (IN051)	138
6.4.4 – Evolução da tarifa, autossustentabilidade do sistema e equilíbrio econômico financeiro do contrato	143
6.4.5 – Análise das tarifas cobradas em Campos dos Goytacazes	149
6.5 – Consequências do descumprimento das metas de concessão	162
CAPÍTULO 7 – A LÓGICA INTERNACIONAL ENTRE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS	171
CONCLUSÕES	181
REFERÊNCIAS	188

RESUMO

ZULLO, Lucas Martins Bohrer. **CONFLITOS DE INTERESSES: ANÁLISE DA CONCESSÃO DE ÁGUAS NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES ENTRE 1999 E 2020**. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, Campos dos Goytacazes, RJ, 2021.

Em meados do século XX a sociedade internacional iniciou o debate sobre disponibilidade e preservação de água. Dentre os efeitos desse movimento, podem tem-se como exemplos a execução de conferências internacionais como as realizadas em Mar Del Plata em 77, Dublin em 92, a ECO 92 e a Rio Mais 20 em 2012. Exatamente por ser imprescindível à vida, em 2010, a Assembleia Geral da ONU declarou o acesso à água potável e ao saneamento básico como direito humano essencial. No Brasil, apesar de o desenho institucional favorecer a gestão pública do saneamento, o Estado adotou estratégias de facilitação da participação do capital privado, iniciando o processo com a abertura de capital das Companhias Estaduais de Saneamento, passando ao desenvolvimento de mecanismos de financiamento para o setor privado com recursos públicos até o atual momento, com a aprovação da Lei nº 14.026/2020, que consolida todo arcabouço jurídico para a transferência do saneamento para gestão privada, ainda que esse movimento contraste a tendência mundial de reestatização, sobretudo os recursos hídricos e energéticos. Nesse sentido, objetivou-se analisar os resultados do desempenho da concessionária na execução dos serviços de água e esgoto no município de Campos dos Goytacazes através dos dados fornecidos pelo Sistema Nacional de Informação de Saneamento Básico, em perspectiva comparada, com base no contrato de concessão que normatizou a outorga dos serviços, seus termos aditivos e a legislação municipal que regulamenta a matéria, para os anos de 1999 a 2020, de modo que seja possível identificar os rumos da política municipal de águas, especialmente na perspectiva da inclusão das populações economicamente mais vulneráveis. Resultados revelam descumprimento de metas contratuais de cobertura e tratamento de esgoto, redução de perda de água, descumprimento medidas de fiscalização e sucessivas majorações das tarifas, figurando entre as 10 mais caras do país e outras possíveis

irregularidades, tais como: isenção do pagamento de outorga; antecipação de obras não realizadas; e renovação do contrato de concessão mesmo após atingir o limite de prorrogações. As políticas municipais não se revelaram efetivas para garantir a concretização do direito humano fundamental ao saneamento básico. O Plano Municipal de Saúde (PMSB) foi tornado insubsistente. Mesmo adoção de políticas como tarifa social não foram capazes de garantir que o valor final da tarifa onerasse a renda familiar das populações mais vulneráveis em grande proporção e a perda de qualidade técnica na execução do serviço também pressiona a elevação da tarifa em razão da elevação dos custos de produção e acentua o estresse hídrico. A ausência de regulação e mecanismos de controle e participação social favorece a manutenção dos interesses da concessionária, mesmo diante de sucessivos descumprimentos das metas contratuais. Tarifas elevadas inviabilizam o acesso das populações carentes e a situação pode ser agravada pela expectativa da concessionária reduzir o parâmetro de consumo para a tarifa social e as políticas sociais locais apresentam forma inadequada diante da composição social e resultam pouco efetivas. Por fim, indefinições jurídicas como a falta de precisão do contrato sobre definição de áreas urbanas e rurais, parâmetros imprecisos e não verificáveis sobre as condições determinantes do equilíbrio econômico financeiro do contrato são fatores que dificultam a fiscalização das metas e a divisão de responsabilidades entre Município e Concessionária.

Palavras-chave: Controle social; Privatização; Saneamento básico.

ABSTRACT

ZULLO, Lucas Martins Bohrer. **CONFLITOS DE INTERESSES: ANÁLISE DA CONCESSÃO DE ÁGUAS NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES ENTRE 1999 E 2020**. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, Campos dos Goytacazes, RJ, 2021.

In the mid-twentieth century, international society began to debate the availability and preservation of water. Among the effects of this movement, examples are the international conferences held in Mar del Plata in 1977, Dublin in 1992, ECO 92, and Rio+20 in 2012. Precisely because it is indispensable to life, in 2010, the UN General Assembly declared access to drinking water and basic sanitation as an essential human right. In Brazil, despite the institutional design favoring the public management of sanitation, the State has adopted strategies to facilitate the participation of private capital, starting the process with the IPO of the State Sanitation Companies, moving on to the development of financing mechanisms for the private sector with public resources until the current moment, with the approval of Law No. 14.026/2020, which consolidates the entire legal framework for the transfer of sanitation to private management, although this movement contrasts with the global trend of restaturation, especially of water and energy resources. In this sense, the objective was to analyze the results of the performance of the concessionaire in the execution of water and sewage services in the municipality of Campos dos Goytacazes through the data provided by the National Information System of Basic Sanitation, in a comparative perspective, based on the concession contract that regulated the granting of services, its additional terms and the municipal legislation that regulates the matter, for the years 1999 to 2020, so that it is possible to identify the directions of the municipal water policy, especially from the perspective of inclusion of the most economically vulnerable populations. The results reveal non-compliance with contractual targets for coverage and sewage treatment, reduction of water loss, non-compliance with inspection measures, and successive increases in tariffs, which are among the 10 most expensive in the country, as well as other possible irregularities, such as: exemption from the payment of concessions, anticipation of works not carried out, and renewal of the concession contract even after reaching the limit of extensions. Municipal policies have

not been effective in ensuring the realization of the fundamental human right to basic sanitation. The Municipal Health Plan (PMSB) was rendered insubstantial. Even the adoption of policies such as the social tariff was not able to guarantee that the final value of the tariff would burden the family income of the most vulnerable populations in great proportion, and the loss of technical quality in the execution of the service also pressures the increase of the tariff due to the increase of production costs and accentuates the hydric stress. The absence of regulation, control mechanisms and social participation favors the maintenance of the interests of the concessionaire, even in the face of successive breaches of contractual targets. High tariffs make access to poor populations unviable and the situation can be aggravated by the expectation that the concessionaire will reduce the consumption parameter for the social tariff. Finally, legal uncertainties such as the contract's lack of precision about the definition of urban and rural areas, imprecise and unverifiable parameters about the conditions determining the contract's economic and financial balance are factors that make it difficult to supervise the goals and the division of responsibilities between the Municipality and the Concessionaire.

Keywords: Social control; Privatization; Sanitation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 6.1 – Evolução do índice de perda na distribuição de água em Campos dos Goytacazes	128
Gráfico 6.2 – Variação do volume de água consumido e faturado em Campos dos Goytacazes	132
Gráfico 6.3 – Variação do índice de micromedição sobre volume disponibilizado e índice de perdas na distribuição em Campos dos Goytacazes	135
Gráfico 6.4 – Índice de perdas de água em Campos dos Goytacazes.....	137
Gráfico 6.5 – Índice regionalizado de perdas de água por ligação (2013-2019)	138
Gráfico 6.6 – Lucro líquido Águas do Paraíba (2008-2020)	143
Gráfico 6.7 – Evolução tarifária de Águas do Paraíba segundo IPCA e IGP-M	148
Gráfico 6.8 – Renda e classe econômica dos domicílios em Campos dos Goytacazes	152

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1 – Participação dos recursos onerosos e não onerosos no financiamento do Saneamento no Brasil	72
Tabela 5.1 – Plano de Ação - Eficiência ETA - PMSB, Produto 6, pág. 670	98
Tabela 5.2 – Plano de Ação Esgotamento Sanitário - PMSB, Produto 6, pág. 671 .	99
Tabela 6.1 – Contrato de concessão e aditivos (1997 a 2020)	106
Tabela 6.2 – Metas do contrato de concessão	115
Tabela 6.3 – Alteração das metas da concessão pelo termo de rerratificação 2003	117
Tabela 6.4 – Índices de desempenho dos serviços de água e esgoto SNIS 2000/2019	118
Tabela 6.5 – Evolução do índice de perda na distribuição de água em Campos dos Goytacazes	126
Tabela 6.6 – Média anual do índice de perda de água por tipo de prestador	129
Tabela 6.7 – Média anual do índice de perda de água regionalizada	129
Tabela 6.8 – Evolução do índice de perda de água por ligação em Campos dos Goytacazes	136
Tabela 6.9 – Evolução lucro líquido da Companhia Águas do Paraíba 2008-2020	142
Tabela 6.10 – Participação de Águas do Paraíba no lucro líquido do Holding SAAB	143
Tabela 6.11 – População e renda dos municípios atendidos pelo Saneamento Ambiental Águas do Brasil	145
Tabela 6.12 – Evolução das tarifas de água e esgoto em Campos dos Goytacazes 1997-2020	147
Tabela 6.13 – Proporção da TRA e TER (Cota Mínima) sobre renda das famílias mais pobres em Campos dos Goytacazes	153
Tabela 6.14 – Proporção da TRA e TER (tarifa Social) sobre renda das famílias mais pobres em Campos dos Goytacazes	154
Tabela 7.1 – Movimentos de pressão e benefícios na relação entre Poder Concedente e Concessionária em Campos dos Goytacazes	177

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

ABAR – Associação Brasileira de Agências de Regulação

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

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ACP – Ação Civil Pública

AGEA – Saneamento e Participações S.A.

AGEVAP – Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.

AGENERSA – Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro.

ANA – Agência Nacional de Águas.

ARSERJ – Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Rio de Janeiro.

ARSEP/Campos – Agência Reguladora do Setor Público de Campos dos Goytacazes

ASPROCON-RJ – Associação de proteção e defesa do consumidor do Estado do Rio de Janeiro.

ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento

ATS – Agência Tocantinense de Saneamento.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Mundial.

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEDAE – Companhia Estadual de Águas e Esgotos.

CEIVAP – Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul

CESB – Companhias Estaduais de Saneamento Básico

CM – Cota Mínima

CONCIDADES – Conselho das Cidades

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

EMHAB – Empresa Municipal de Habitação

ETA – Estações de Tratamento de Água

ETE – Estações de Tratamento de Esgoto

FAE – Fundo de Financiamento para Águas e Esgoto
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador.
FAMA – Fórum Mundial Alternativo da Água
FEP – Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FINASA – Programa de Financiamento para o Saneamento
FNSA – Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental
FISENGE – Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros
FMA – Fórum Mundial da Água
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
ICP – Inquérito Civil Público
IDH – Índice de desenvolvimento humano.
IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IGPM – Índice Geral de Preços Mercado
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IWA – *International Water Association*
LNSB – Lei Nacional do Saneamento Básico
MP – Medida Provisória.
MPF – Ministério Público Federal
MPRJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
NEA-BC – Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos
OGU – Orçamento Geral da União
OMS – Organização Mundial da Saúde
Ondas – Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PI – Procedimento de Instrução
PL - Projeto de Lei

PLANASA - Plano Nacional de Saneamento Básico
PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico
PMSB – Plano Municipal de Saneamento Básico
PMSS – Projeto de Modernização do Setor de Saneamento
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio Contínua
PNCDA – Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água
PND – Programa Nacional de Desestatização
PNSB – Plano Nacional do Saneamento Básico
PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF – Pesquisa de Orçamento Familiar
PPI – Programa de Parcerias de Investimentos.
PPA – Plano Plurianual
PPP – Parceria Público-Privada
PROLAGOS – Concessionária de Serviços Públicos de Água e Esgoto S/A.
SAAB – Saneamento Ambiental Águas do Brasil S.A.
SAAE – Serviços Autônomos de Água e Esgoto
SANEATINS – Companhia Estadual de Saneamento do Tocantins
SFS – Sistema Financeiro de Saneamento
SISAGUA – Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano
SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico
STJ – Superior Tribunal de Justiça
SUS – Serviço Único de Saúde
TAC – Termo de ajustamento de conduta
TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCMRJ – Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TNI – *Transnational Institute*
TRA – Tarifa Referencial de Água
TRE- Tarifa Referencial de Esgoto
TS – Tarifa Social
WHO – *World Health Organization*

INTRODUÇÃO

A partir de meados do século XX a sociedade internacional iniciou o debate sobre a relevância da disponibilidade de água no planeta, os seus usos e formas de preservação. Conferências internacionais como a realizada em Mar Del Plata em 77, Dublin em 92, a ECO 92 e a Rio Mais 20 em 2002 deram novo enfoque ao tratamento destinado a esse recurso natural que chegou a ser denominado “ouro azul”, não somente por sua essencialidade para a manutenção da vida, bem como pela constatação de que se trata de um recurso finito e escasso.

Exatamente por ser imprescindível à vida, em 2010, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) declarou que o acesso à água potável e ao saneamento básico é um direito humano essencial. Embora tal declaração não tenha força vinculante, ela fortalece grupos ideológicos que defendem o direito de acesso à água como um direito fundamental inserido no campo dos direitos humanos de 3ª dimensão que, dentre seus objetos, prevê a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Não obstante, por estar diretamente ligado à manutenção da vida e da saúde humana, o direito de acesso à água potável está abrangido também, por interpretação extensiva, pelo princípio da dignidade da pessoa humana. (TARDOCCHI, 2014).

Levantamentos da ONU apontam que 884 milhões de pessoas em todo o mundo não têm acesso a fontes confiáveis de água potável; mais de 2,6 bilhões não dispõem de saneamento básico e que cerca de 1,5 milhão de crianças menores de cinco anos morrem a cada ano devido a doenças relacionadas à potabilidade da água e à precariedade dos serviços de saneamento básico (UNITED NATIONS, 2010) e mais de 2 bilhões de pessoas em todo o planeta vivem em países que passam pela situação de estresse hídrico (UNITED NATIONS, 2018). Destaca-se ainda que o uso global da água doce sextuplicou ao longo do último século e, desde as últimas quatro décadas, permanece com tendência de crescimento a uma média de 1% ao ano (UNITED NATIONS, 2021). Considerando o cenário conflituoso acerca deste recurso, fundamental à quase todas as formas de vida, à manutenção do meio ambiente equilibrado, à vida e dignidade humana e ao desenvolvimento econômico, o Brasil carrega a enorme responsabilidade de ostentar vastos recursos hídricos, uma vez que concentra aproximadamente 12% de toda água doce do mundo, de acordo com estimativas da Agência Nacional de Águas (ANA, 2015).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 define a água como bem público e a gestão dos recursos hídricos é realizada de forma descentralizada, regionalizada e integrada por todos os entes da federação, nos limites da sua competência, e da sociedade civil organizada, através dos conselhos e da participação popular. A união é responsável pela instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, por definir critérios de outorga de direitos de seu uso, além da gestão das águas federais, tendo considerados nesta última definição lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais (Artigos 20, III e 21, XIX, CF 88). Os estados são responsáveis pela gestão das águas estaduais, sendo estas definidas como as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União (Artigo 26, I, CF 88).

Todavia, os municípios, como não possuem atribuições específicas na gestão hídrica, acabam atuando sobre a questão das águas através de competências transversais em temas como saúde e meio ambiente, assim como através de suas competências específicas quanto o desenvolvimento da política municipal de saneamento básico e sua responsabilidade pela regulamentação do uso e ocupação do solo. Restando ao ente municipal a atividade de integrar as políticas locais às políticas federais e estaduais de recursos hídricos. Portanto, o município é o responsável pelo planejamento, regulação, fiscalização e execução dos serviços de saneamento básico. Não obstante, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, até a atualidade, a efetiva capacidade de os municípios realizarem sua competência de gestão dos serviços de saneamento básico permanece largamente dependente das políticas públicas desenhadas para o setor pelos entes estadual e federal, principalmente para municípios com pequena autonomia financeira.

Segundo dados levantados pela ONU, numa avaliação global, o consumo de água identificado nos municípios corresponde a 12% de todo o gasto hídrico; a indústria por sua vez corresponderia a um consumo de 19%; e a agricultura, com a maior demanda, representa consumo hídrico de 69% de todo volume produzido. (UNITED NATIONS, 2021). Tais fatos apontam a responsabilidade da administração municipal na gestão hídrica.

Apesar de seu desenho institucional favorecer a gestão pública do saneamento, historicamente o Estado Brasileiro adotou estratégias de facilitação da participação do capital privado (apesar de se constituir em um processo pendular), iniciando com a abertura de capital das Companhias Estaduais de Saneamento, passando ao desenvolvimento de mecanismos de financiamento para o setor privado com recursos públicos até o atual momento, com a aprovação da Lei nº 14.026/2020, que consolida todo arcabouço jurídico para viabilizar a transferência do saneamento para a gestão privada.

Mesmo com uma grande movimentação, a nível mundial, de reestatização e mesmo de remunicipalização dos serviços públicos de diversas matrizes, sobretudo os relativos aos recursos hídricos e a matriz energética, o Estado brasileiro caminha para pavimentação da transferência dos serviços de saneamento para a gestão privada, ignorando as experiências anteriores, sem realizar um amplo debate com a sociedade e sem ponderar as características dessa forma de gestão e sua potencialidade para cumprir os objetivos anunciados de universalização dos serviços de saneamento.

Para Castro (2008) o comportamento do Estado Brasileiro é comum na América Latina, onde as privatizações, de modo geral, ocorrem de forma apressada, atendendo aos interesses dos conglomerados empresariais e alcançando resultados pouco expressivos.

É nesse escopo que o presente projeto se insere, buscando a realização da análise de desempenho longitudinal na execução do contrato de concessão firmado com o maior e mais populoso município do Norte Noroeste Fluminense, Campos dos Goytacazes, onde a empresa Águas do Paraíba executa os serviços de fornecimento de água e captação de esgoto desde 1999, apresentando bons índices de desempenho, tendo variado entre as posições 32^a e 40^a, num ranque de desempenho das 100 maiores cidades, segundo avaliação do Instituto Trata Brasil. Portanto, trata-se de relevante modelo de análise para avaliação de desempenho do modelo de gestão de saneamento que espelha a atual política pública para o setor com o advento do novo marco regulatório, no sentido que se pretende alcançar a universalização do saneamento por meio da iniciativa privada.

METODOLOGIA

Inicialmente a abordagem baseia-se no levantamento bibliográfico sobre o tema, de modo que se possa identificar a produção acadêmica existente, assim como a análise da trajetória normativa das leis que regulamentam a gestão e execução dos serviços públicos de águas e esgoto, com especial enfoque nos atos normativos e contratos públicos do Município de Campos dos Goytacazes. Juntamente com essa iniciativa será realizado um trabalho de análise dos dados divulgados pelo Município de Campos e pela concessionária local de forma a monitorar a execução dos serviços ao longo dos anos.

Nesta pesquisa adotamos o referencial teórico a partir da lógica mercantilizadora na gestão das águas, e especialmente quanto aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, amparado em autores da ecologia política da água, assim como também, adotamos o referencial sobre a análise da política pública de saneamento.

Por razões metodológicas, nesse trabalho, ao tratar de saneamento básico, restringiu-se a avaliação ao serviço de fornecimento de água e serviço de coleta e tratamento do esgoto sanitário, apesar de haver disposição da Lei Federal 11445/2007 que define os serviços de saneamento básico por meio dos seguintes eixos temáticos: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas como serviços de saneamento básico.

Vale ressaltar que as informações quanto à execução dos serviços de água e esgoto são anualmente fornecidas ao Governo Federal e dispostas para consulta por meio do Sistema Nacional de Informação de Saneamento Básico (SNIS), estando disponibilizadas em formato Excel, com um atraso temporal de aproximadamente dois anos.

Destaque-se ainda que os dados obtidos por meio do SNIS são originados das declarações dos próprios prestadores do serviço, não sendo possível identificar se tais dados refletem a real situação dos serviços, uma vez que não consta qualquer informação sobre realização de conferência e/ou auditoria de tais dados, seja pelo poder público local ou qualquer outro mecanismo de controle externo das informações fornecidas.

Assim, uma crítica a esse sistema oficial dos dados do setor de saneamento é sua confiabilidade, o que pode ser identificada de melhor forma com avaliações mais detalhadas, como é apontado no decorrer dessa pesquisa. Todavia, considerando que a presente pesquisa se baseia no desempenho da concessionária Águas do Paraíba e o grau de adimplemento de suas obrigações contratuais e legais no município de Campos dos Goytacazes, o fato de os dados apresentados constituírem o registro das atividades declaradas pela própria empresa confere maior peso aos resultados encontrados, especialmente no que tange as irregularidades identificadas, uma vez que tais informações foram também identificadas e declaradas pela concessionária ao Poder Concedente e repassadas ao sistema de informação nacional.

Dentro deste contexto, este estudo integra metodologia qualitativa e quantitativa; os dados do SNIS foram organizados de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato de concessão dos serviços de água e esgoto do município de Campos, seus termos aditivos e demais atos normativos complementares, de modo a viabilizar a comparação entre o registro anual de execução de tais serviços e as prerrogativas preconizadas pelo arcabouço jurídico que regulamenta os serviços no âmbito municipal.

Nesse ponto, as análises abordam o grau de atendimento às metas pactuadas no contrato de concessão, seus posteriores seis termos aditivos, decretos municipais reguladores, o Plano Municipal de Saneamento Básico, além da legislação municipal específica como a Lei Orgânica Municipal, Plano Diretor de 2020, a Lei da Política Municipal de Saneamento Básico, além das leis federais pertinentes ao tema. O objetivo da análise do arcabouço jurídico regulador do serviço em conjunto com a política pública desenvolvida pelo Município foi identificar os rumos da política local, em especial, no que tange a promoção dos serviços às populações mais vulneráveis, considerando o modelo de gestão adotado.

Após a análise das metas contratuais foram construídos três eixos temáticos: duração do contrato, tarifas, obras e metas. Nesse ponto, a análise documental foi empregada como técnica complementar, de modo a verificar matérias jornalísticas editadas pela imprensa local sobre os acontecimentos relacionados a gestão dos serviços de água e esgoto, assim como processos judiciais e ações coletivas oferecidas contra Águas do Paraíba, em razão dos serviços de saneamento.

Com os levantamentos e observações mencionados, busca-se melhor descrever as características da prestação do serviço de água e esgoto, no Município

de Campos, sua evolução no período avaliado, a acessibilidade dos serviços à população campista e ponderando o futuro do novo marco regulatório do saneamento, considerando o desempenho da concessionária Águas do Paraíba como modelo condutor da discussão.

CAPÍTULO 1

A SOCIOLOGIA DO MEIO AMBIENTE E O SISTEMA DE PRODUÇÃO: UM OLHAR CRÍTICO SOBRE A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS

A sociologia ambiental é um dos campos do saber que apresenta maior demanda por conhecimentos interdisciplinares e transversais, socorrendo-se desde o direito internacional à economia, à geopolítica, à demografia, à geografia, além dos indispensáveis saberes das ciências naturais, vez que são estes os primeiros a dimensionar a questão problema (BUTTEL, 1992). Aliás, é a partir do agravamento dos problemas ambientais, com a sucessiva intensificação do processo de industrialização no mundo, que surgem os primeiros movimentos de estudo sobre as causas ambientais.

Exatamente em razão dessa multiplicidade de fontes, surgiram, igualmente, múltiplas explicações e preocupações sobre as questões ambientais, especialmente em se tratando de recursos como a água, indispensável a vida de modo geral e igualmente indispensável para produção e reprodução das sociedades humanas. Sob esse prisma, para Martins (2013), a sociologia ambiental moderna: "além da compreensão histórica dos processos de uso e apropriação dos recursos ecossistêmicos, faz-se também necessária a análise da transformação social da natureza através de um dado território, com formação histórica específica e relações próprias de dominação".

Desse modo, a sociologia ambiental moderna se tornou abundante e profícua, com diversos campos de atuação de diversos matizes ideológicos. Todavia, uma constante facilmente identificável se dá quanto à relevância entre as formas de produção de um dado modelo social e seus impactos sobre o meio ambiente e a sociedade. Atualmente, existe certo consenso na sociedade científica mundial de que a humanidade e suas formas atuais de produção e gestão da produção estão em uma rota que vai desestruturar as coordenadas ambientais do planeta e, conseqüentemente, as estruturas sociais, não sendo mais possível conceber a questão ambiental como um debate periférico ou pontual (MARQUES, 2015).

Boa parte dos diversos debates travados pela sociologia ambiental, especialmente sobre a questão da gestão das águas e recursos hídricos, pode ser sintetizada através da dualidade existente em estruturas criadas na esfera pública do

debate sobre as águas. Trata-se da dualidade entre o Fórum Mundial da Água (FMA) e o Fórum Mundial Alternativo da Água (FAMA).

Enquanto a FMA encampa, no discurso, a essencialidade da água como direito fundamental, suas principais pautas baseiam-se na temática da privatização das águas, nas formas de desenvolvimento sustentável e na busca por estratégias a serem adotadas pela sociedade civil na redução do consumo e do desperdício. Não há uma crítica sistêmica do modelo econômico de produção. Há uma crítica pela sua adaptação.

O FAMA, como a sigla já diz, surge como um espaço alternativo para os debates sobre a questão hídrica, considerando que o Fórum Mundial da Água apresenta uma série de problemas que lhes retiram a legitimidade, questionando-se até mesmo a real intensão dos debates. Em sua gênese, preocupa-se com a gestão das águas de forma participativa, que contemple os múltiplos segmentos sociais, não apenas quanto à relação de consumo, mas também lançado olhar sobre aspectos histórico/culturais e tradicionais que os diversos grupos sociais se relacionam com a água, como os povos indígenas, comunidades ribeirinhas. Além disso, defende a necessidade da realização da gestão das águas seguindo a lógica ambiental e a capacidade de o planeta sustentar as sociedades humanas e as demais formas de vida, destacando a imperatividade de se repensar o modelo econômico produtivo em vigor (FAMA, 2018).

As críticas ao FMA apresentam as mais distintas, e justificáveis, fundamentações: desde a cobrança de elevadas taxas para participação, o que afeta diretamente a participação popular e representatividade do fórum, até a elevada participação do setor empresarial e a forma de organização do evento, que não favorece verdadeiramente o debate, estruturando-se como feira de convenção. Todavia, as críticas mais contundentes dizem respeito aos objetivos do próprio FMA, uma vez que diversos pesquisadores apontam tal fórum como um ambiente criado para facilitar a aproximação entre o capital e os governos nacionais cujos reais interesses seriam a consolidação de um mercado da água seja através da privatização da própria titularidade da água, seja através da privatização das formas de gestão e prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário, havendo grande influência de empresas transnacionais e do capital financeiro¹.

¹ No Brasil, por exemplo, há enorme suspeita de que a recente legislação, aprovada em junho de 2020, sobre o novo marco regulatório das águas, tenha sido desenhada pelas empresas privadas ^{2 2} Como

E não faltam argumentos para corroborar tal linha argumentativa:

Amorim destaca que o estímulo a privatização também decorre da atuação estratégica de entidades internacionais de financiamento, como o Banco Mundial, que determinam a adoção de arcabouços legais, mecanismos regulatórios para recursos naturais como a água, como prerrogativa para concessão de empréstimos e financiamentos, conduzindo assim a integração dos recursos naturais de diversos países no mercado internacional, transformando-os em mercadoria (AMORIM, 2015, p. 177-178).

Para Barlow, tais mecanismos de financiamento internacional estimularam os países periféricos a autorizar que a gestão das águas, em geral serviços de captação e saneamento básico, fosse executada por corporações estrangeiras, sob o argumento de que tais corporações estariam aptas a boa execução do serviço, gerando receita ao estado. Tal conduta fora tão estimulada que, em 2006, a maioria dos empréstimos para o setor de águas estava condicionada a privatização dos serviços (BARLOW, 2015).

Já Petrella (2002) aponta que existe uma campanha pela mercantilização da água a privatização dos serviços correlatos, destacando ainda que tal pressão decorre da competição entre empresas e Estados pelo controle das fontes de água doce.

Segundo o Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos de 2021, com base em dados do *Water Resources Group*, estima-se que, até 2030, caso não ocorra uma relevante mudança das formas de produção e na gestão hídrica, o mundo enfrentará um déficit hídrico global de 40% (ONU, 2021).

Apesar da preocupante previsão, a empresa aponta como solução a criação de um mercado mundial de águas, destacando que a precificação ideal seria aquela praticada no Deserto de Omã, em que as pessoas têm direito a uma quota de água definida em alguns poucos minutos de “tempo de torneira aberta”. Após esse tempo, os consumidores deveriam adquirir novas quotas. Tais quotas seriam direitos alienáveis, ou seja, poderiam ser vendidas constituindo um mercado próprio. Tal prática fora elogiada pelo Fórum Econômico Mundial².

Para Boaventura (2002), esse é um conflito que ainda apresenta os fantasmas do passado colonial. É nesse sentido que a relação norte sul se constitui, como

Nestle e Ambev, em razão de reuniões com o ex-presidente Michel Temer e o relator do projeto no senado, Tasso Jereissati

² World Economic Forum Report. Water Security: The Water-Food-Energy-Climate Nexus, p. 41 e ss.

também apontando por Santos (2002), no campo internacional do diálogo sobre o meio ambiente, que ocorre de modo estruturante, centralizador, impositivo, priorizando a visão eurocêntrica e a manutenção de seus sistemas produtivos. Os conceitos de desenvolvimento sustentável e proteção ambiental surgem também através de organismos financeiros internacionais, influenciando o planejamento econômico e o desenvolvimento de políticas públicas através de exigências para concessão de empréstimos, condicionando tais negócios a aprovação de leis ambientais.

É a universalização do pensamento liberal, eurocêntrico, como o paradigma para o desenvolvimento do próprio conceito de racionalidade. Portanto, ao ignorar outras práticas sociais, outros saberes e outras culturas, são negligenciadas todas essas relações na abstrata construção dos mercados dos recursos naturais. Essa lógica é excludente e retira da pauta atores sociais locais que, alijados de participação efetiva nessa esfera pública, são relegados a uma posição periférica, ao que se supõe também condizente ao próprio status que cada classe social e etnia ocupa na hierarquia da sociedade burguesa.

No mesmo sentido, Mészáros (2011a) aponta a crise ambiental como um aspecto das crises do capital. Apresentando-a como um dos limites absolutos do capitalismo, ou seja, a disponibilidade de recursos naturais e a capacidade de o planeta continuar sendo capaz de manter a vida.

Considerando que os conflitos de classe também são conflitos ideológicos e as ideologias rivais estão em um conflitante emaranhado de disputas e argumentos, os problemas tidos como parciais, como a questão ambiental tem sido encarada ao longo dos anos, podem ser profundamente afetados em razão da sua posição no conflito global hegemônico, o que cria uma dualidade quando tentamos analisar a racionalidade de um problema parcial específico ao observar também suas consequências no conflito maior.

Ou seja, para Mészáros (2011b), diversos problemas, como a questão ambiental, são tratados pela sociedade a partir de suas posições ideológicas dentro de uma disputa que os antecede como problema perceptível: a luta de classes. Desta feita, diante desta polarização preexistente as respostas que são dadas ao conflito já partem de pressupostos ideológicos transformando a própria questão ambiental num novo campo de disputa.

Para Mézáros (2001) as condições materiais das formas de produção que condicionam as relações entre as classes sociais podem mudar ao longo do tempo, modificando as relações socioeconômicas e político-sociais. Essas modificações podem ser mais confortáveis ou desconfortáveis para o status quo, o que repercute diretamente nas construções ideológicas favoráveis ou contrárias ao sistema de produção vigente. Portanto, a ideologia depende das condições materiais de sua época como condição determinante de suas características.

Nessa seara, o conflito ambiental torna-se cada vez mais evidente, na medida em que as alterações climáticas, as catástrofes ambientais, a escassez de água e a poluição tornam-se mais presentes na vida, a ponto de não se conseguir mais ignorá-lo tanto como um problema real, quanto como uma ameaça presente.

Não por outro motivo, o conceito de desenvolvimento sustentável aparece de forma tão marcante em todos os debates, na quase unanimidade das legislações ambientais. Todavia, parece-nos uma nova roupagem do conceito da "síntese de escassez planejada" de Schnaiberg (1980), uma vez que não se preocupa na real alteração do modelo produtivo, mas da adoção de estratégias para retardar o impacto do dano gerado.

Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento que vigora no modelo de produção capitalista pressupõe um antropocentrismo desmedido e inquestionável. Sendo senhor de uma terra prometida que o homem herdou por sua descendência adâmica, pode submeter tudo e todos à sua vontade, o planeta, seus ecossistemas, todos os seus habitantes que não sejam tidos como semelhantes, estão sujeitos ao seu julgo, de todos podendo dispor (Alier, 2009).

Nesse mesmo escopo, outros conceitos como o de economia verde sugerem uma flexibilidade ainda maior na mitigação da ideia de proteção ambiental, transformando a problemática em um termo mais palatável para a economia de mercado. Pior, transformando os anseios da luta pela preservação do meio ambiente num novo ramo do mercado capitalista, sujeito a atividade especulativa, compra e venda de direito de exploração e poluição, submetendo a frágil lógica da escassez planejada exclusivamente à lógica de mercado.

Não obstante, a proposta de uma economia ecológica nos moldes capitalistas apresenta limitações óbvias. Quanto ao aspecto econômico, a limitação se encontra na inexistência de fontes inexoráveis de recursos que viabilizem a lógica de produção e consumo em escalas crescentes irrefreáveis (isso porque o próprio valor dado aos

recursos dentro da perspectiva econômica liberal está diretamente relacionado à sua escassez). Quanto ao aspecto social, a economia de mercado também se mostra ineficiente para alocação de recursos essenciais para manutenção da vida e da dignidade humana (crises de superprodução; produção recorde de gêneros alimentícios e a perpetuação da mortandade de pessoas em todo mundo em razão da fome, falta de acesso à água, etc.).

Para Leff (1994) o único conceito viável para sustentabilidade é aquele em que a atividade produtiva está voltada à satisfação das necessidades elementares das pessoas e da sociedade. Partindo desse pressuposto, criar-se-ia novos paradigmas de consumo e utilização dos recursos naturais e das próprias formas de organização e funcionamento de todo o sistema produtivo e, conseqüentemente, da própria sociedade.

Sobre a adoção de estratégias de produção que visam à redução dos impactos ambientais, sem alterar a lógica do sistema de produção e consumo, Boaventura (2010) reafirma que um dos problemas da pós-modernidade é a apresentação de soluções pífiyas diante de problemas complexos, de forma que tudo é ressignificado e assimilado pela lógica do capital. Tal retórica objetiva, a um só tempo, desmotivar movimentos de protesto, afinal existem medidas para solucionar ou mitigar o problema, justificando a imperativa necessidade de expansão do capital, para somente então encontrar uma solução definitiva, num porvir eterno, além de reificar a própria reivindicação, transformando-a num ativo de mercado. Ou seja, mesmo diante dos graves problemas, são apresentadas soluções pontuais como “plante uma árvore”, “promova a coleta seletiva do lixo” ou “desenvolva o ecoturismo”, que sequer representam alternativa para reduzir significativamente os danos ambientais existentes.

Tal narrativa eco-amigável apresenta contrassenso um tanto óbvio que encontra estrangimentos ao tentar superar as questões mais ordinárias como, por exemplo: de que forma a economia verde conseguirá superar os problemas ambientais gerados pela produção capitalista, se não propõem qualquer alteração na lógica de funcionamento do sistema? E tão somente a criação de um novo segmento econômico em que se permite que a atividade produtiva cause dano ambiental desde que este seja economicamente compensado?

Transfere-se a responsabilidade pelo dano ambiental e a diminuição da qualidade de vida das pessoas ao nível da responsabilidade individual, ou seja, as

peças são responsabilizadas pela poluição porque não realizam coleta seletiva ou não reciclam todo o seu lixo, porque gastam tempo demais no banho, porque não plantam árvores. A um só tempo obscurecem a realidade de que a esmagadora parte dos danos ambientais decorre da atuação da indústria, da agricultura e, essencialmente, do atual modelo produtivo.

Nesse sentido, Marcuse em *A Ideologia da Sociedade Industrial*, sustenta que a sociedade deixou de se enxergar como composta por indivíduos sujeitos de direitos, substituindo tal conformação ideológica abstrata (fundadora do contrato social) pela percepção pragmática de que a sociedade seria composta por indivíduos consumidores, uma vez que a realidade social cotidiana nos encaminharia para essa compreensão, quase intuitiva, de que nossas formas de sociabilidade são condicionadas e intermediadas por relações de consumo. Nesse ponto, chama atenção a proposição de alternativas individuais como respostas para as grandes questões ambientais como a crise hídrica, como se o consumo em si e as condições de acesso aos recursos e serviços já não estivessem condicionados por questões de classe e de renda.

Por sua vez, Leff (1995) destaca que a tentativa de pensar a articulação entre sociedade e natureza exclusivamente em função das categorias de investimentos de capital e utilidade marginal dos fatores de produção impossibilita a compreensão dos processos ecológicos como integrantes da história social. Logo, na medida em que as condições ecológicas do processo produtivo surgem como externalidades do sistema econômico, as contribuições dos processos ecossistêmicos (e da própria produtividade ecológica para geração de riqueza) passam a ser negligenciadas, juntamente com as diferenças entre a produção de valores de uso e valores excedentes. Isto impediria uma análise da transformação ecossistêmica derivada da apropriação social dos recursos naturais como objeto e meio de trabalho para a produção de mercadorias, o que, por sua vez, repercutiria negativamente na construção de alternativas políticas para os grandes temas da moderna crise socioambiental — como é o caso da questão hídrica.

Para Loureiro (2006), não basta à adoção de energias e tecnologias limpas. É necessária uma ampla alteração nos modos de produzir, viver, e se relacionar; uma profunda mudança na estrutura política econômica e cultural no marco da modernidade capitalista.

Mota e Silva (2009) apontam que o desenvolvimento econômico deve ocorrer dentro de outra forma de organização da produção, em que a utilização dos recursos naturais deve equilibrar a velocidade de consumo dos recursos e a recomposição dos ecossistemas, colocando o desenvolvimento social e o cuidado ambiental como prioridades, o que, na perspectiva dos autores, só pode ocorrer com a superação do capitalismo.

Schnaiberg (1980) vê o movimento da energia adequada como um grande potencial para substituir a lógica produtiva dominante. Todavia, para que essa mudança aconteça, seria necessário maior consenso entre as classes trabalhadoras e maior força política para concretizar essa transição.

No entanto, embora seja verdade que mudanças tecnológicas são capazes de reduzir o impacto ambiental, apenas a adaptação tecnológica não é suficiente para reverter os graves problemas já experimentados, especialmente quando nos debruçamos sobre a utilização de recursos essenciais a vida, como a água. Não há tecnologia suficiente para gerar a quantidade de água necessária ao sistema de produção atual. Algumas cidades ao redor do mundo discutem formas de racionamento e rodizio na distribuição do sistema de águas, visto que em diversos locais a falta de água já causa o fim de diversas atividades produtivas e condena milhares de pessoas a tornarem-se refugiadas.

Nesse sentido, Leff (1994) estabelece uma relação estreita entre sustentabilidade e democratização. Sem a participação democrática não será possível intervir para prevenir e reparar o meio ambiente e promover qualidade de vida.

Para Marques (2015), a sociedade não detém o controle do fluxo de investimento, sendo esta uma potestade dos detentores do capital, estes, por sua vez, se constituem em uma rede corporativa centralizada e limitada. Portanto, quando cogitamos o debate sobre os danos ambientais e sobre as responsabilidades advindas do atual modelo produtivo deve-se ter em mente que a sociedade não tem o poder de ocasionar essa mudança do sistema produtivo, tão pouco a responsabilização efetiva pelos danos. Uma vez que o poder sobre a gestão dos recursos naturais, seja através do capital econômico, seja através do capital político, repousa mormente nessa rede corporativa centralizada e limitada.

Ademais, outra forte crítica se apresenta contra a manutenção do atual modelo econômico, mesmo em sua vertente menos lesiva, com o advento do desenvolvimento sustentável. Na perspectiva de Irigaray (2016) e Acselrad (2013) o mercado não é

capaz de fazer escolhas eficientes de alocação de recursos, especialmente quando se trata de recursos naturais, levando à degradação desses recursos e à injustiça social, uma vez impõem critérios econômicos à fruição de recursos que são essenciais a vida, como é a água. É este o debate que perpassa o espírito do novo marco regulador do sistema de gestão dos recursos hídricos no Brasil, um conflito sobre a necessidade da construção de mecanismos de gestão popular e participativa das águas em oposição a uma proposta de gestão baseada na manutenção do atual modelo de produção e na consolidação de um mercado privado das águas.

Ao que tudo indica, a segunda corrente tem angariado cada vez maior apoio político, de modo a diminuir o valor de conquistas históricas como a possibilidade da gestão dos recursos hídricos através do controle dos serviços públicos de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto pelos entes municipais, estruturas estatais mais permeáveis à participação popular. É o que ocorre com a aprovação da Lei Federal nº 14.026/2020, que retira esse poder de gestão do município ao criar a figura do interesse regional na gestão dos recursos hídricos, deslocando o eixo de decisão para o governo estadual e mitigando o poder de negociação popular e do próprio ente municipal.

Curiosamente, um dos principais fatores responsáveis pelo processo de degradação ambiental e poluição das águas é o crescimento das cidades. Desigualdades sociais, a falta de políticas de urbanização e ocupação do solo, a falta de uma efetiva rede de saneamento básico e o crescimento populacional constituem, como destaca Jacobi (2006), o padrão periférico de urbanização, marcado pela ocupação ilegal de áreas ambientalmente frágeis tem provocado uma significativa degradação dos recursos hídricos, do solo, das condições de saúde e ampliado o alcance dos problemas e concomitantemente o acirramento dos conflitos socioambientais.

Assim, evidencia-se a estreita relação entre riscos ambientais e a relevância da atuação municipal, pois é na urbe que se mostram os problemas ambientais de maior dificuldade de enfrentamento. Junto disso, trata-se exatamente do ente municipal aquele com menor reserva de competência, recursos técnicos e financeiros para formular e executar uma resposta adequada ao problema posto.

Diante da ameaça da escassez de água a nível mundial, o Governo Brasileiro vem sinalizando fortemente a favor de uma política pública de privatização da gestão das águas, fortalecendo todos os argumentos apresentados quanto a constituição de

mercado de água, sem ao menos a realizar um amplo debate popular sobre a mudança no paradigma e mesmo sem maiores estudos técnicos sobre a capacidade de a gestão privada realizar a meta da universalização dos serviços de água e esgoto.

CAPÍTULO 2

HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO NO BRASIL

Os primeiros cuidados com estruturas do serviço de saneamento no Brasil, mais especificamente com medidas de acesso à água, surgiram no período colonial a partir da construção do primeiro aqueduto na cidade do Rio de Janeiro. A obra foi iniciada ainda durante a administração do governador Aires de Saldanha Albuquerque Continho Matos e Noronha (1719 a 1725). A inauguração e instalação de chafarizes públicos ocorreram em 1723, todavia, as obras dos Arcos da Lapa só foram concluídas em 1750. (Almeida, 2006).

O objetivo do aqueduto era a captação das águas do Rio Carioca para conduzi-las ao centro do núcleo urbano, abastecendo chafarizes públicos. Além da óbvia função urbanística, as obras do aqueduto da Lapa e o Chafariz público no Largo da Carioca representavam importante função política, dado que constituíam uma demonstração de poder da Metrópole Portuguesa. A política de abastecimento de água através da rede de chafarizes produziu resultado e foi fundamental para a expansão do núcleo urbano. Ao final do XVIII, a cidade havia crescido ao norte até a tijuca e ao sul até a atual Lagoa Rodrigo de Freitas (ALMEIDA, 2006).

Não obstante o incipiente começo no período colonial, os serviços de saneamento apenas se constituíram de forma mais homogênea após a independência nacional. Entre 1850 e 1930, o controle destes serviços ficou por conta de empresas privadas que assumiram a gestão do abastecimento de água e esgotamento sanitário. Em sua maioria eram empresas inglesas que se alocavam nos maiores núcleos urbanos, com alguma capacidade para remunerar os elevados custos do serviço, conseqüentemente, os serviços eram mais restritos a determinadas localidades e pessoas.

Desta feita, é perceptível que os serviços de saneamento passam das mãos do Estado, no século 18, para a gestão privada ao longo do século 19 e, até então, eram alocados exclusivamente de acordo com as oportunidades de mercado. Tal lógica seguiu sem muito sucesso, essencialmente em razão dos elevados custos e da incapacidade de se constituir um mercado nacional, com renda suficiente para compensar os investimentos no setor.

Segundo pesquisa divulgada pelo IPEA, ainda nesse período, era perceptível que:

Dessa forma, as primeiras companhias de água no Brasil tinham em foco lucros e dividendos sobre o capital investido e, assim, o investimento se concentrou em regiões de menor risco, que estivessem ocupadas por consumidores com capacidade de pagamento. Em consequência, iniciou-se a limitação do acesso aos serviços para a maior parte da população (SANTOS et. al., 2020, p. 12).

O cenário começa a mudar na década de 1930. Durante o governo de Getúlio Vargas houve uma reorganização da gestão dos serviços de saneamento, especialmente com a promulgação do Código de Águas, de 1934, que criava tanto mecanismos de regulação, como estruturas de subsídio viabilizando investimentos no setor. Com a regulação estatal houve investimento no setor, abrindo espaço para atuação municipal no segmento de saneamento, fator que também fora facilitado em razão do aumento da demanda decorrente dos processos de industrialização e urbanização, alavancados pelo governo federal no processo de implementação do projeto desenvolvimentista, industrial e estatizante da gestão Vargas.

Nesse período, os maiores problemas enfrentados para o desenvolvimento e expansão dos serviços de saneamento se davam quanto a inexistência de um modelo organizador sobre a distribuição dos serviços de água e esgotamento sanitário ao longo do território, uma vez que a execução dos serviços dependia mormente das condições técnicas/financeiras e capacidade de planejamento municipal (TUROLLA, 2002). Ademais, considerando a realidade dos municípios, não havia capacidade para garantir ampla cobertura dos serviços de saneamento, tendo em vista que as burocracias locais apresentavam dificuldades na realização do planejamento e na captação de recursos.

Tal formatação durou até os anos 1950, quando inicia um processo de centralização dos serviços de saneamento e surgem as primeiras Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB), em decorrência dos problemas identificados na gestão municipal. (ARAÚJO; BERTUSSI, 2018). Com o golpe de 1964, o governo militar iniciou um processo de centralização administrativa e, de forma autoritária, utilizou a política pública de financiamento do setor de saneamento para pressionar os municípios a transferir os serviços para as Companhias Estaduais.

O principal instrumento do governo militar na gestão dos serviços de saneamento foi o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA). Aprovado em

1968 e executado em 1971, o plano tinha como objetivo a extensão dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto através da atuação centralizadas das CESBs e tinha como premissa a incapacidade gerencial dos municípios. Com tal fundamento, o Planasa, na prática, retirou dos municípios a gestão dos serviços saneamento, repassando-os as companhias estaduais. Na visão do governo militar era necessário criar centros técnicos capazes de desenvolver os serviços de saneamento, suprimindo as incapacidades dos municípios.

Os mecanismos de financiamento do Planasa estavam ancorados em duas bases: uma no Banco Nacional de Habitação (BNH), através do Programa de Financiamento para o Saneamento (FINASA), subsidiado com recursos estatais e também com recursos externos, e cuja principal linha de financiamento provinha dos recursos do FGTS; e outra com o Fundo de Financiamento para Águas e Esgoto (FAE), que contava com receita tributária do próprio ente estadual e deveria ser criado nos moldes do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) do governo federal. Ambos os mecanismos se interrelacionavam, uma vez que as CESBs apenas poderiam acessar os recursos federais se o estado federado houvesse criado o respectivo FAE. De outro giro, o município que não houvesse transferido a gestão dos serviços de saneamento para CESB, também não poderia acessar os recursos federais (DALMAZO, 1994, p. 76).

Como resposta a política de estrangulamento financeiro dos municípios, surgiram duas consequências: a primeira foi a autonomização dos municípios que já possuíam alguma capacidade técnica e de planejamento. Municípios que se recusaram a transferir a gestão dos serviços de saneamento para CESB e, portanto, foram forçados a aprimorar a eficiência dos sistemas locais:

A característica centralizadora da gestão do Planasa fez com que a maioria dos municípios concedentes fosse alijada das decisões e do controle dos serviços. **Paralelamente, aqueles municípios que não aderiram ao Planasa não tiveram acesso a recursos federais para a expansão e a melhoria dos serviços. Por isso, vários desses municípios conseguiram viabilizar a gestão local dos serviços de saneamento com qualidade técnica e políticas tarifárias mais adequadas que as praticadas nos municípios concedentes desses serviços**" (SILVA, 2004, p. 20, grifo nosso).

Uma segunda consequência foi a constituição de uma associação de municípios que se recusaram a transferir a gestão do saneamento para a esfera

estadual e, indiretamente, ao governo militar, através dos governadores biônicos. Tal ato de resistência ao centralismo autoritário do governo militar fez surgir a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), em 1984 em Minas Gerais. Somente um ano após, com o enfraquecimento do regime militar, os recursos do FGTS foram viabilizados para os municípios (IPEA, 1995).

Por outro lado, a maior parte dos municípios cedeu à pressão centralizadora dos militares e concedeu a gestão dos serviços de saneamento às Companhias Estaduais de Saneamento Básico. Nas décadas de 70 e 80, o Planasa foi responsável pelo desenvolvimento das companhias estaduais que, por sua vez, realizaram a expansão dos serviços de abastecimento de água em todo o país, embora não tenham obtido o mesmo êxito com os serviços de esgotamento e tratamento sanitário.

Segundo dados do IBGE, o índice de atendimento de abastecimento de água dos núcleos urbanos na década de 1980 era de aproximadamente 71% e para esgotamento sanitário o índice seria de 58,1% (por rede geral ou fossa séptica). Tais dados indicam que o Planasa obteve sucesso quanto a expansão dos serviços de saneamento, especialmente os serviços de abastecimento de água nos núcleos urbanos. (IBGE, 1970; IBGE 1980; IBGE, 1991; IBGE, 2000; MCIDADES, 2002).

Todavia, a expansão dos serviços de água e esgoto não ocorreu de forma homogênea pelo território nacional. Uma crítica recorrente ao Planasa trata da escolha dos locais de expansão dos serviços de saneamento, uma vez que a política para o setor estava voltada para áreas urbanas e prioritariamente nos serviços e nos locais mais rentáveis, deixando desassistidas áreas habitadas por populações de baixa renda assim como houve pouco investimento nos serviços de esgotamento sanitário (OLIVEIRA FILHO, 2006, p. 29).

Segundo Britto (2001) apesar da tentativa de aplicação de mecanismos redistributivos pelo Planasa como a concessão de empréstimos a fundo perdido (em situações emergenciais), a padronização de tarifa única para todos os municípios e diferenciação de tarifa entre as classes sociais e política de juros diferenciados entre os municípios, escalonando-os em razão da renda esses mecanismos não lograram êxito em reduzir as desigualdades. Ainda segundo o autor, tal desfecho é, dentre outros aspectos, resultado da percepção equivocada do Planasa quanto a real situação de pobreza vivenciada por grande parcela da população brasileira, de modo que, mesmo com a implantação de subsídios cruzados, era pequeno o número de

brasileiros com condições de pagar pelos custos reais do serviço. A suspensão dos subsídios tornou o sistema insustentável (BRITTO, 2001, p. 1080-1093).

Outrossim, a estrutura centralizada e burocrática do Planasa também era alvo de muitas críticas, algo agravado pelas próprias características do regime autoritário da época. Com o fim do "milagre econômico" do governo militar, o Planasa também entra em crise – uma vez que o cenário econômico desfavorável reflete diretamente na capacidade arrecadatória dos estados – e também minguam os recursos de financiamento (de origem pública, como a redução das verbas de financiamento do FGTS e extinção do BNH), assim como também decresceu a receita tarifária das empresas.

Imbuído pelo espírito de redemocratização, que no processo brasileiro também foi fortemente influenciada por um impulso descentralizador, especialmente em resposta à terrível experiência do regime militar, a Constituição de 88 garantiu grande autonomia aos entes municipais, elevando-os a categoria de ente federativo munidos de maiores receitas e responsabilidades, incluindo-se a gestão dos serviços de saneamento (ZULLO, 2008).

Até então, o Planasa havia sido a maior e mais efetiva estratégia estatal para promoção do saneamento básico. Com seu fim, foi necessário um longo período até a reorganização do setor, todavia, medidas realmente eficazes surgem entre o final dos anos 90 e a década de 2000, com o estabelecimento da Lei das Águas, do Estatuto das Cidades, do Marco Legal do Saneamento, entre outros.

2.1 – O saneamento no Brasil após a redemocratização

Durante o governo Collor, foi formulado o Projeto de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), com obtenção de recursos financiados pelo Banco Mundial, sendo o objetivo do projeto era estudar formas de abrir o setor de saneamento para participação do capital privado. Apesar de manter o Estado como titular do serviço, ele ficaria encarregado do papel fiscalizador, relegando a execução para a iniciativa privada. Já naquela época o PMSS sustentava que a participação do capital privado viabilizaria a universalização dos serviços de água e esgoto. Todavia, como a breve gestão de Collor foi tumultuada por escândalos de corrupção, que culminaram no impeachment do presidente, o PMSS só foi efetivamente iniciado em 1994, durante o governo de Itamar Franco.

O PMSS previa a possibilidade de retirada da titularidade dos serviços de saneamento dos Municípios, transferindo-a aos Estados, através de uma interpretação constitucional sobre as competências comuns dos entes federativos (art. 23, CF/88) combinado com o conceito de prestação adequada dos serviços. Já a competência municipal para o saneamento estaria prevista no artigo 30, inciso V, que discorre sobre a competência do município na organização e execução de serviços de interesse local.

Portanto, já nessa época havia críticas ao modelo de políticas públicas destinadas ao saneamento básico, uma vez que a centralização administrativa e financeira retirava dos entes municipais também a capacidade de planejamento e de constituir burocracias técnicas capazes de viabilizar a execução dos serviços de saneamento. Nesse sentido, apenas municípios com maiores receitas próprias e que contaram com o interesse político dos administradores locais e das pressões da sociedade civil, lograram constituir seus sistemas de saneamento, destacando-se entre eles o caso do município de Campinas em São Paulo.

Costa e Melo (1998) identificam que o PMSS não teve qualquer cuidado para construir uma proposta de um sistema nacional para integrar as políticas públicas para o setor de saneamento. Apesar da titularidade do serviço pertencer ao Município (posteriormente o STF decidiu sobre tal querela, firmando entendimento sobre a competência municipal para a gestão dos serviços de saneamento), o PMSS visava unicamente garantir maior uniformidade para o setor, retirando o poder de negociação dos Municípios, transferindo-o para o ente Estadual.

Na década de 90, as políticas neoliberais do governo de Fernando Henrique Cardoso, em sintonia com as teses privatizantes do consenso de Washington e das restrições impostas pelos órgãos de financiamento internacional (FMI, BID) conduziram o país a um período de grande redução dos investimentos públicos. Seja pela crise econômica, seja pelo ímpeto centralizador, a política de financiamento do PMSS durante o governo de FHC apresentou clara redução de investimentos ao longo de toda década de 90.

Segundo Silva (2004), desde a idealização do PMSS até 1996, o financiamento para investimentos em saneamento pelos municípios, suas autarquias e órgãos da administração indireta, foram suspensos, vez que os recursos foram comprometidos ainda durante o governo Collor.

Em 1998, o governo FHC assina acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) através da Resolução 2521/1998. Esta última determinava ao Estado Brasileiro a adoção de medidas de austeridade com severos cortes de gastos, como criação de regras e limites para contingenciamento do crédito do setor público, além de suspensão da linha de crédito proveniente do FGTS para financiamentos destinados ao poder público nas áreas de saneamento, habitação e infraestrutura.

Para Turolla (2002), o Governo Fernando Henrique promoveu reformas nas CESBs, aumentando a rentabilidade das empresas, para torná-las atrativas para um processo de privatização, através da adoção de uma política econômica neoliberal, fundada em princípios de uma administração pública gerencial.

Ou seja, no setor do saneamento, a política econômica adotada pelo governo FHC, associada às restrições impostas pelo FMI, acarretaram em severas restrições ao financiamento das CESBs, municípios e suas autarquias que restaram, novamente, impedidos de acessar recursos onerosos do FGTS. Frise-se que historicamente, os recursos do FGTS representam uma das maiores fontes de investimento para o setor de saneamento. Por outro lado, linhas de financiamento eram disponibilizadas para a iniciativa privada e tal ação visava à precarização das CESBs com o intuito de facilitar sua privatização.

Segundo Vargas e Lima (2004), o governo de FHC para o setor do saneamento foi marcado por três grandes atos:

- Por vetar integralmente o PL 199/93, que contava com amplo apoio das entidades do setor do saneamento (entre outras questões, resolvia a discussão jurídica sobre a titularidade dos serviços de saneamento em favor do ente municipal);
- Por aprovar a Lei de Concessões (8987/95), de sua própria autoria quando ainda era senador. A Lei de Concessões criava um marco regulatório para transferência de serviços públicos para a gestão privada, além de estabelecer condições e requisitos mínimos para os serviços públicos de modo geral, regulamentando o artigo 175 da CF/88;
- Por haver realizado reformulação do PMSS (programa de modernização do setor de saneamento), com base em estudos do IPEA. O novo PMSS visava à universalização do saneamento até 2010, através do investimento de 40 bilhões. Inspirado nos princípios da administração pública gerencial, o

programa era idealizado para funcionar prioritariamente sob a gestão privada do serviço, enquanto o setor público executaria a função reguladora.

Destaque-se que o movimento pela privatização do setor de saneamento iniciou antes mesmo da própria Lei de Concessões. Entre 1994 e 1996, ao menos 10 municípios já haviam concluído seus processos de licitação para transferência da gestão dos serviços para a iniciativa privada, entre eles destacam-se Ribeirão Preto, Guarulhos, Jaboticabal, Pedreiras (SP), assim como os municípios de Blumenau e Jaguará do Sul (SC) (Silva, 2004). No caso do Município de Campos dos Goytacazes, o procedimento de licitação fora publicado ainda no ano de 1996, porém, em razão do conflito jurídico entre o município, a antiga gestora do serviço (CEDAE/RJ) e a empresa vencedora do certame, Águas do Paraíba. Esta última apenas iniciou as atividades em 14 de setembro de 1999.

Por sua vez, Silva (2004) identifica que durante o governo FHC foram aprovados os principais marcos legais que viabilizaram a participação da iniciativa privada no setor de infraestrutura no Brasil, destacando entre eles o Programa Nacional de Desestatização:

Em 1995, o Programa Nacional de Desestatização (PND) sofreu uma mudança de diretriz, passando, portanto, a focar o setor de infraestrutura. A regulamentação do artigo 175 da Carta, por meio da aprovação da Lei das Concessões (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995), complementada pela Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995, esta última mais voltada ao setor energético, constituiu um elemento importante do início da participação do setor privado na área de infraestrutura, fornecendo uma base legal para a concessão de serviços públicos em geral (p. 26).

Caminhando no mesmo sentido, o senador Jose Serra apresentou o Projeto de Lei 266/96, com a proposta de flexibilizar a competência municipal sobre o saneamento. A proposta previa que em áreas de conurbação ou áreas metropolitanas os serviços de saneamento ficassem a cargo do ente Estadual, chegando a disciplinar que o próprio município poderia manifestar desinteresse na gestão dos serviços de saneamento, o que imediatamente transferiria a gestão do serviço ao estado.

A retirada da titularidade dos serviços de saneamento básico dos municípios era fundamental para a implementação do Programa Nacional de Desestatização, pois, ainda que as CESBs fossem vendidas, a iniciativa privada somente poderia

operar após nova pactuação com o ente municipal e considerando os mais de 5 mil municípios no país, todo o processo se tornaria demasiado lento e inviável.

Portanto, a estratégia adotada com o PL 266/96 era garantir regionalização do serviço, sem necessitar da autorização do município, enfraquecendo os entes municipais e facilitando a entrada do capital privado no setor, uma vez que o Estado pode agora organizar os serviços de saneamento por regiões de interesse. Viabiliza-se a criação de divisões administrativas para regiões altamente lucrativas (em razão da rede já instalada, densidade demográfica e poder aquisitivo) onde operaria a iniciativa privada. Consequentemente, as áreas de menor densidade demográfica, nas zonas mais pobres, permaneceriam negligenciadas, com pouca possibilidade para implementação/expansão dos serviços de saneamento.

Diante de novo impulso privatizante, movimentos sociais, universidades, organizações sindicais com apoio da ASSEMAE e outras instituições como a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes), a Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros (Fisenge), entre outras, constituíram a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) em oposição ao movimento privatista e centralizador do governo FHC.

Em razão de tal conjugação de forças, os referidos atores sociais conseguiram que a tramitação do PL 266/96 tivesse sua relatoria alterada, passando do senador governista José Alberto Fogaça de Medeiros, para o senador Josaphat Marinho, relator da Comissão de Constituição e Justiça que, apesar de conservador, foi sensibilizado pelos argumentos da FNSA. O novo relator concluiu pela aprovação da matéria, nos termos da primeira emenda substitutiva do projeto e apresentou três subemendas que alteravam a questão de interesse do governo, a titularidade dos serviços de saneamento. Ante as alterações, o governo perdeu interesse e o PL 266/96 foi vetado.

O governo FHC não havia desistido de seu projeto de privatização do setor de saneamento e, considerando a essencialidade na alteração da titularidade dos serviços para sua implementação, apresentou o PL 4147/01, perante regime de urgência.

Novamente, a FNSA mobilizando seus quadros, iniciou um amplo trabalho de sensibilização da sociedade civil e diversos atores políticos, desde a ala de oposição ao governo até os políticos aliados, conseguindo angariar influência entre os dissidentes.

A pauta da FNSA também não era coesa, como havia integrantes de associações sindicais de profissionais das CESBs, quando foi construída a figura alternativa das áreas metropolitanas e a titularidade conjugada entre Estado e Município, houve dissenso e algumas instituições que integravam a FNSA tornaram-se simpáticas à proposta alternativa (ABES, FNU).

Os interesses no setor eram variados. As empresas multinacionais ansiavam pela transferência da titularidade para o estado federado, considerando que tal movimento facilitaria a negociação em escala, além do poder de negociação sobre as áreas mais atrativas. Por sua vez, as empresas nacionais do setor de saneamento (muitas surgidas como braços das empreiteiras nacionais) entediam mais vantajoso à manutenção da titularidade municipal, considerando sua capacidade inicial de inserção no setor e sua capacidade operacional.

A FNSA obteve grande êxito em sua mobilização e na obstrução da aprovação do PL 4147/01. Entretanto, em razão da multitude de atores e interesses distintos, não foi possível construir o consenso necessário em torno de uma pauta a respeito dos marcos legais do saneamento como: a universalização do serviço independentemente do pagamento de tarifa; do reconhecimento da titularidade municipal; da inviabilidade da administração privada gerenciar um serviço essencial, considerando o cenário de vulnerabilidade econômica de grande parcela da população e os elevados índices de desemprego que poderiam ser agravados com a privatização e exoneração dos servidores e empregados públicos.

Embora não tenha sido aprovado em seu tempo, o PL 266/96 e o PL 4147/01 criaram raízes fortes e suas ideias nunca foram completamente esquecidas, foram aplicadas através de Medidas Provisórias, especialmente entre 2018/2019, que novamente não dispunham da força política necessária para aprovação de uma lei, até que finalmente reeditadas e incorporadas no novo marco legal do saneamento, aprovado em junho de 2020 através da Lei Federal 14.026/2020. Desta feita, observa-se que o impulso centralizador reforçado desde o regime militar, mesmo após a edição da Constituição de 1988 com seu forte caráter municipalista e a definição de um novo pacto federativo que primava por um federalismo cooperativo, manteve-se presente nas pautas políticas do país, constituindo um efetivo movimento pendular entre ímpetos recentralizantes e a adoção de políticas voltadas para um federalismo municipalista (ZULLO, 2008).

De outra banda, analisando a aprovação da Lei 8987/95, que regulamenta o regime concessão dos serviços públicos, Mota e Moreira (2004) destacam que não houve êxito na tentativa de se recuperar investimentos no setor de saneamento através de iniciativa privada, em especial porque não havia definição quanto aos critérios tarifários, assim como inexistiam mecanismos efetivos de regulação, o que se torna ainda mais dificultoso por se tratar de um setor de “monopólio natural”.

No mesmo sentido, Vargas e Lima (2004), destacam que para realização do PMSS seria necessário à construção de novo arcabouço jurídico assegurado de condições atrativas para a iniciativa privada. Junto disso, faz-se necessário o processo de disciplinar a atuação das agências reguladoras, objetivo que inicia durante a gestão FHC, mas cujas diretrizes consolidam-se de forma mais clara com a edição da Lei Federal 11.445/2007, especialmente no que tange a normatização do sistema de regulação para o setor (mas que preservava como princípio fundamental a participação popular e o controle social) e posteriormente com a reformulação do marco legal através da Lei Federal 14.026/2020, de cunho eminentemente privatista.

Destaca-se que as principais alterações dessa reorientação ideológica foram consolidando-se entre 1995 e a década de 2000, como a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 sobre Convênio de Cooperação e Gestão Associada; o Estatuto da Cidade Lei 10.257/2001; a lei dos consórcios públicos 11.107/2005; a Lei 11.445/2007 (Lei Nacional do Saneamento Básico) e constituem um conflituoso emaranhado de diferentes estratégias políticas que representam tanto objetivos privatistas, associados aos ideais da direita, quanto à ampliação da participação popular e controle social, que representam bandeiras da esquerda.

2.2 – Governos petistas (2003-2016)

Em 2003, inicia-se a primeira gestão do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República. Sob a gestão de Lula, solicitou-se o arquivamento do PL 4147, refreando o intuito privatista dos governos anteriores e formulando um novo formato de gestão associativa que não impedia a participação privada, pelo contrário, mas definia mais claramente seus limites e formas de atuação, especialmente no aspecto regulatório e fiscalizador, assim como criou mecanismos de financiamento e apoio técnico que não excluía os municípios e suas autarquias, como ocorria no Planasa e PMSS.

O início da gestão Lula foi marcado pela desconfiança dos setores econômicos mais conservadores, apesar de flexibilização ideológica e das alianças políticas formadas no período eleitoral e na composição da estratégia petista de manutenção da governabilidade. Mesmo assim, eram encontradas dificuldades para operação dos recursos por conta das pressões em cima do desempenho do superávit primário nos primeiros anos do governo Lula. Para o setor do saneamento havia ainda dificuldade na própria definição dos conceitos legais, uma vez que integrava o orçamento sob rubrica de gasto público, e não como investimento. Destacam-se ainda as restrições fiscais e orçamentarias decorrentes de acordos com FMI.

Após conquistar certa confiança do mercado, demonstrado que o governo não pretendia alterar os fundamentos da política econômica e buscando realizar o desembaraço conceitual sobre gastos e investimentos no setor de saneamento, o governo petista lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que retira o saneamento do cálculo das despesas, acabando com as amarras da legislação orçamentária. Apenas no ano de 2007, por exemplo, foram disponibilizados cerca de 12 bilhões para o setor. Em paralelo, a Secretaria Nacional de Saneamento iniciou a formulação de um projeto de lei para regulamentar o setor de saneamento no Brasil, que se efetiva com a promulgação da lei federal nº 11.445/2007.

A nova legislação define os elementos que constituem o saneamento básico: abastecimento e tratamento de água, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais, além de estabelecer a necessidade de apresentação do Plano Nacional do Saneamento Básico (PNSB) e do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), que precisa ser amplamente discutido com a população. A lei regulamenta os contratos de programa, com o objetivo de firmar a segurança jurídica dos convênios entre a Prefeitura e as empresas estaduais (dispensando licitação por tratar-se de relação de cooperação entre entes públicos) e ainda definiu o modelo do sistema de regulação, ressaltando sua indispensabilidade para o adequado funcionamento do setor (Brasil, 2007).

Já na administração da presidenta Dilma Rousseff, uma das principais contribuições para o setor do saneamento foi a elaboração e aprovação do Plano Nacional de Saneamento Básico, na forma do marco legal. O PNSB foi criado entre os anos de 2009 e 2011, posteriormente submetido a consulta pública e sancionado em 2013, através do Decreto n. 8141/2013.

O PNSB foi construído através do Ministério das Cidades após a criação do fórum deliberativo que delineou o projeto junto ao Conselho das Cidades (ConCidades). O ConCidades, por sua vez, é um órgão deliberativo que integra diversos atores sociais com representação de técnicos, associação de servidores públicos, sindicatos de trabalhadores, associações das empresas privadas que atuam no setor, além de representações de universidades, grupos de pesquisa, sociedade civil organizada, ongs, movimentos sociais, etc. Destarte, o ConCidades também reflete os antagonismos entre dois projetos de gestão distintos sobre os serviços de saneamento no Brasil.

Apesar do caráter democrático do ConCidades, foi em razão de uma arbitrariedade ocorrida neste órgão deliberativo que teve origem um dos principais vícios na formatação do PAC e resultou na redução da efetividade dos créditos disponibilizados assim como obstaculizou o financiamento para os municípios que mais necessitavam dos recursos. Nesse sentido, Brito e Rezende (2017), descrevem como ocorreu a distorção entre a política de financiamento planejada pelo governo federal e a política efetivamente executada pelo PAC, destacando como principal causa a pressão das entidades representantes das empresas privadas (ABCON) sobre os fóruns deliberativos do Plansab.

Nas deliberações do ConCidades havia sido definida a regra de que se o município beneficiário do PAC tivesse os serviços de água e/ou esgotamento sanitário delegados para prestador em que o poder público não tivesse participação com maioria das ações com direito a voto, então o financiamento não deveria ser autorizado, e se já estivesse em curso, deveria ser suspenso. Todavia, a portaria 280, de 25 de junho de 2013, trouxe a seguinte exceção: se o delegatário estivesse desempenhando o serviço público através de contrato de concessão em que não se previa o pagamento de outorga, configurando uma concessão não onerosa, na forma das leis n. 8.987/1995 – Lei de Concessões –, e n. 11.079/2004 – a Lei de PPPs. A partir disto, o prestador delegatário poderia acessar os recursos de financiamento do PAC.

Destaca-se que, embora a Câmara Técnica do Conselho Nacional das Cidades tenha vetado essa forma de financiamento pelo setor privado, prevista na portaria 280/2013, na prática, o veto foi ignorado e o dispositivo permaneceu válido. Tal fato demonstra ainda que o poder do lobby da iniciativa privada sobre o ConCidades detinha tamanha força que, apesar de desrespeitar as normas procedimentais,

conseguiram desvirtuar o consenso advindo da deliberação e impuseram a autorização para financiamento dos prestadores privados com os recursos do PAC.

Note-se que a principal crítica apontada pelo Ipea (2020) sobre as formas de financiamento do PAC, reside exatamente na permissão para que concessionárias estruturadas com recursos técnicos e financeiros, concorressem com pequenos municípios interioranos, providos por pequenos orçamentos e burocracias pouco especializadas.

Desta feita, o lobby privatista no ConCidades resultou numa distorção do sistema de financiamento que resultou na inviabilidade do acesso dos entes municipais que mais necessitavam (pois possuíam menor capacidade financeira e organizacional). Ao mesmo tempo, permitiu que empresas privadas pudessem acessar recursos de financiamento federal em condições facilitadas, quando estas empresas poderiam obter o financiamento através do mercado de crédito no setor privado.

Segundo Ipea (2020), apesar das críticas acima, o PAC apresentou uma melhora na oferta e regularidade de recursos para a expansão dos serviços de saneamento, configurando uma política relevante para o setor:

“Aspectos positivos do PAC destacam-se a previsibilidade e a regularidade na oferta de recursos, o que possibilitou o estabelecimento de condições favoráveis para o planejamento setorial, fator de extrema relevância em função das características institucionais de gestão descentralizada dos serviços públicos” (IPEA, 2020).

Apesar do aporte de recursos realizado pelo PAC, o investimento no setor de saneamento não alcançou o patamar necessário para garantir atendimento das metas do PNSB. No entanto, o cenário se agrava ainda mais com o fim do PAC e com a adoção de política de austeridade fiscal em razão do quadro de instabilidade política e econômica experimentado pelo país desde as eleições presidenciais de 2014, que alcança seu auge após a deposição da Presidente Dilma.

Segundo o Ipea (2020), o Planasa e PNSB falharam em elevar os investimentos no setor. Baseados em dados do Banco Mundial, o Ipea aponta que houve queda do investimento nas últimas décadas. Enquanto o patamar estimado seria de 0,4% do PIB, anualmente esse volume de investimentos sofreu muitas variações, chegou a se aproximar de 0,1% e, a partir de 2007 alcançou estabilidade no patamar de 0,21%.

Portanto, em decorrência dos fatores citados, o índice investimentos no setor de saneamento decaiu.

Por sua vez, para Britto e Resende (2017), a administração do Partido dos Trabalhadores, no que tange ao setor de saneamento e à governança das águas apresentou caráter ambíguo. Houve avanço com o marco regulatório, com a construção e efetivação de instrumentos de gestão participativa, como o ConCidades, fortalecendo a defesa do saneamento como um direito social. Apesar disso, o planejamento idealizado não fora implementado de forma correspondente. Em razão do lobby privatista, autorizou-se financiamentos, mesmo em situações vetadas pela lei, como no caso das concessionárias que tinham contratos com pagamento oneroso de outorga que, por sua vez, fortaleceram os segmentos que promovem a visão dos serviços de saneamento como uma *commoditie* e, portanto, integrando a lógica de mercantilização da água.

Tal visão foi fortalecida especialmente pela criação de uma máquina de financiamento público que priorizava o investimento no setor privado (acesso a recursos do PAC pelo setor privado; a constituição do FI-FGTS, Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (2007) e da Caixa Fundo de Investimento Participações Saneamento (2010), assim como a atuação do BNDES através da alocação de investimentos e da ação do BNDESPar), o que não encontrava respaldo com as diretrizes aprovadas no Plansab de 2013. Segundo dados do SNIS entre 2007 e 2017 o acesso à coleta de esgoto passou de 42% para 50,3%; já o de abastecimento de água passou de 80,9% para 83,3%.

Nas palavras de Britto e Resende (2017), os pontos positivos das gestões petistas sobre o setor do saneamento podem ser definidos da seguinte forma:

Os dois governos apresentaram, tanto no discurso como nas ações, perspectivas de avanço do saneamento como direito social. Nesse sentido identificamos: (1) a aprovação da lei n. 11.445/2007 e de seu decreto de regulamentação, de 2010; e (2) a promoção do controle social e o funcionamento regular do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), e das Conferências Nacionais das Cidades. A lei do saneamento pauta-se em princípios de direitos sociais que apontam para a necessidade de priorização de planos, programas e projetos que visem a implantação e ampliação de serviços e ações de saneamento nas áreas ocupadas por população de baixa renda. Busca assegurar o atendimento da população do campo, da floresta e das águas, em áreas rurais com aglomerações ou dispersões populacionais, considerando seus aspectos socioculturais como

determinantes de soluções de saneamento (BRITTO; RESENDE, 2017, p. 562)

Desta feita, o lobby do setor privado sobre o ConCidades e incapacidade do governo em aplicar as regras procedimentais previstas e anular a Portaria 280/2013, na forma do veto da Câmara Técnica do Conselho Nacional das Cidades, constituem o prelúdio dos eventos políticos e sociais que reconfiguraram a disputa e as arenas que as organizações e entidades herdeiras da FNSA digladiam com o setor privado, em especial ABCON, e sua influência sobre o aparato estatal.

2.3 – Do governo Temer ao Bolsonaro (2016-2020)

Com o impedimento da presidente Dilma Rousseff em 2016, assume a presidência Michel Temer, até então vice-presidente, através de um golpe jurídico parlamentar, assim identificado por vasto número de pesquisadores (ALBERIO; LIMA, 2018; BASTOS, 2017; MARTISCELLO, 2020; UCZAK et al, 2020; GUIMARÃES, 2018; BRAZ, 2017; GALVÃO et al, 2019).

O projeto de governo encabeçado por Temer foi intitulado “Ponte para o Futuro” fora apresentado ainda durante o período de articulação para deposição da presidente Dilma, servindo como base aglutinadora dos diferentes segmentos políticos e sociais, mobilizando setores conservadores de centro-direita, dentre eles segmentos de empresários, ruralistas, líderes religiosos. Suas propostas econômicas basicamente apontavam para adoção de severa política de restrição de gastos públicos, especialmente dos investimentos sociais (propostas de emenda à constituição para congelar investimentos em saúde e educação, propostas de reforma da previdência, reforma trabalhista, reforma administrativa) pautando-se por uma agenda ultraliberal, garantido redução do Estado e sua substituição pelo setor privado.

As políticas para o saneamento básico igualmente seguiram a mesma lógica. Visavam ampliar as possibilidades de participação do capital privado, retomando e intensificando as políticas privatizantes do PMSS e do PND. Destaca-se a criação do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FEP) através da Lei no 13.529/2017 e também da criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).

Posteriormente, em 2018, o então presidente Michel Temer edita a Medida Provisória nº 844, objetivando profundas mudanças no setor de saneamento. A MP alterava os princípios de gestão transferindo o foco do controle social e da criação de mecanismos de participação popular, desde o planejamento, visando garantir maior participação da iniciativa privada. Para tanto, a MP 844 dentre outros aspectos, extinguiu o subsídio cruzado, instrumento que permite que municípios com alta arrecadação financiasse aqueles mais pobres, dificultando o acesso a serviços públicos de água e esgoto em municípios com menor arrecadação. Uma estratégia para induzir os municípios a privatização.

Após o fim da validade da MP 844, sem que o governo houvesse conseguido apoio para votar sua conversão em lei, já no fim do ano, edita-se o teor integral da MP 844 através de uma nova medida provisória, a MP 868/2018. Com este cenário de desarticulação da participação popular nas políticas de saneamento, organizações da sociedade civil e movimentos sociais retomam a Frente Nacional pelo Saneamento (FNOSA) e fundam o Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (Ondas), com objetivo de reunir os esforços da sociedade civil, dos trabalhadores do setor do saneamento, das universidades e constituir grupos de estudo técnicos sobre gestão, legislação e financiamento para o saneamento. Além disso, o Ondas é colocado como uma instituição que se posiciona contra a privatização do serviço público de água e do esgotamento sanitário e inicia uma campanha para inviabilizar a aprovação e conversão da MP nº 868 sob argumento de inconstitucionalidade das mudanças propostas na MP.

Povos indígenas, movimentos sociais periféricos, quilombolas, ribeirinhos, trabalhadores do Campo, trabalhadores do setor de saneamento, sindicatos, universidades, movimentos socioambientais. Tal movimento popular às vésperas de um processo eleitoral fez o governo recuar com a proposta e as MPs e suas mais de 500 emendas perderam sua validade pelo decurso do tempo, sem nem mesmo haver submetido à proposta de conversão das MPs em lei.

No período de 2018 a 2019, o Congresso Nacional debateu, sem aprovação, as medidas provisórias nº 844 e 868/2018, fazendo com que suas medidas se exaurissem com o fim de sua vigência. Em 2019 foi apresentado o PL 3.261/2019, que replica os textos das MPs mencionadas, com acréscimos, e posteriormente incorporada ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 4.162/2019, numa tentativa de repristinar o teor das MPs.

O texto do PL 4.162 de 2019, tem origem na MP 844 de 2018, que foi arquivada em 06/06/2018 sem ser lida no Plenário da Câmara dos Deputados, e na MP 868 de 2018, que, incapaz de alcançar algum consenso, não foi levada a votação no Plenário da Câmara dos Deputados, com isso, perdendo validade em 03/06/2019. Nesse mesmo dia, influenciado pelos lobistas privados inconformados com as derrotas, em especial a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), o Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) apresentou o PL 3.261 de 2019, copiando integralmente o texto da MP 868 que fora arquivada. Em 27 de novembro de 2019, o PL 3.261 foi convertido no PL 4.162 de 2019 (FAMA,2019).

Mesmo com a vitória dos movimentos populares e do Ondas, após o período eleitoral as propostas legislativas foram rearticuladas e a reforma do marco legal do saneamento foi aprovada na Câmara dos Deputados em dezembro de 2019 e, remetido ao Senado, foi convertido na Lei 14.026 em junho de 2020, em votação extraordinária, sob regime de urgência em razão da pandemia do coronavírus. O Novo Marco Legal apresenta como principal justificativa o cenário de instabilidade e redução dos investimentos em saneamento básico ao longo dos anos e, por conseguinte, na incapacidade do PNSB alcançar a universalização do serviço, mantidos os baixos níveis de investimento.

Como alternativa, a Lei 14.026/2020 propôs a entrada de recursos privados, diante da baixa capacidade de investimento pelos entes públicos. Todavia, como analisado ao longo deste trabalho, diversas experiências nacionais e internacionais apontam que a conclusão não é tão simples como sugere a nova política que está sendo implementada para o setor e desafiam a premissa de que a privatização possa trazer os recursos necessários à universalização dos serviços, especialmente no que diz respeito à inclusão das populações social e economicamente mais vulneráveis.

CAPÍTULO 3

O BRASIL NO CONTRAFLUXO: O PROCESSO DE REESTATIZAÇÃO DO SANEAMENTO

Segundo o Banco Mundial uma das alternativas ao enfrentamento da pobreza e universalização dos serviços de saneamento passaria pelo estudo das experiências sustentáveis e exitosas, buscando sua implementação:

Avaliar, no plano federal, as experiências do Brasil e do mundo, e disseminar informações sobre as melhores práticas para atender os mais pobres, inclusive sobre tecnologias e níveis de serviço adequados, métodos para a implantação progressiva de padrões ambientais e de qualidade da água potável, medidas institucionais de divulgação, gestão da demanda e outras técnicas de gerenciamento do consumo (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 29).

Nesse sentido, o presente capítulo busca reunir as experiências sobre os conflitos na gestão privada dos serviços de saneamento no Brasil e no mundo, identificando as similitudes com a experiência campista e ponderando os impactos da nova política nacional para o saneamento com a Lei Federal nº 14.026/2020, modificativa da Lei Federal nº 11.445/2007.

Inicialmente, a informação que mais destoa entre a opção legislativa brasileira e os estudos sobre a gestão dos serviços de saneamento no mundo se dá quanto à forma e direção. Enquanto o mundo vivencia um profundo processo de reestatização/remunicipalização dos serviços públicos essenciais, como o saneamento básico, o Brasil vem aprofundado suas políticas de cunho liberal, promovendo sucessivos movimentos de redução da atuação estatal e da máquina pública.

Segundo Lobina (2015, p. 8) o processo de remunicipalização é comumente uma reação coletiva contra a insustentabilidade da privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Pesquisas sobre privatização dos serviços de saneamento em diversos países (ditos desenvolvidos ou em desenvolvimento) revelaram problemas comuns ao projeto privatista como: a falta de investimentos em infraestrutura; disputas sobre custos operacionais e aumentos de custos; grande crescimento do preço cobrado pelos serviços; dificuldades de

monitoramento, baixa transparência financeira e informacional; incorrências de perigos potenciais e danos ambientais além da má qualidade do serviço prestado.

Ante tal cenário, diversos pesquisadores vêm identificando o crescimento de movimentos sociais e lideranças políticas em defesa da gestão pública de serviços essenciais, como os de saneamento básico, como a melhor forma de garantir a devida qualidade e a universalização do acesso.

Através da organização de diversos estudos e com suporte do Instituto Transnacional (TNI), Kishimoto, Steinfort e Petitjean (2019) identificaram entre 2000 e 2019 aproximadamente 1.408 processos de remunicipalização de serviços públicos em todo o mundo. A remunicipalização do setor de águas é o que apresenta maior histórico de casos (311 casos), e o maior aumento no período de 2012-2019. Ainda segundo os autores, esses processos de remunicipalização, em geral, resultaram em experiências bem sucedidas ao alcançar redução nos custos das tarifas, ampliar a transparência na gestão dos serviços e sobre o desempenho econômico, melhorar a qualidade do serviço prestado e até mesmo melhorar as condições de trabalho para os profissionais do setor.

Segundo apurado por Colbert (2017) sobre a implementação de políticas privatizantes, na maioria dos casos, criaram-se novos espaços para corrupção em que companhias privadas começaram a driblar os mecanismos de regulação estatal, negando transparência, negligenciando obrigações contratuais e compromissos de reinvestimentos, exatamente porque é mais difícil, para o poder público ou para a sociedade civil, acompanhar e fiscalizar as ações do setor privado.

Sobre as causas dos processos de reestatização, os autores indicam que do total de casos de remunicipalização, em 20% os contratos com o setor privado foram finalizados pela administração pública antes do fim do prazo de vigência. Destes, o maior número de casos ocorreu no setor de água, aproximadamente 35%. Considerando que a extinção do contrato pode ensejar reparação financeira às empresas por eventuais perdas e frustração sobre projeção de lucros, tais casos evidenciam que os problemas na prestação do serviço pela iniciativa privada foram tão graves que a administração pública preferiu enfrentar as consequências jurídicas da extinção prematura dos contratos do que aguardar que as pactuações viessem a termo.

Segundo levantamento do TNI (2020), entre os anos de 2000 e 2019, apenas na França, 109 municípios reestatizaram os serviços de saneamento. Nos Estados Unidos foram 58 e na Espanha outros 14.

Lime (2017) descreve o processo de remunicipalização dos serviços de saneamento na França ao longo da década de 90 até 2017. Partindo da análise do autor é possível identificar pontos em comum entre o modelo francês e o brasileiro. O sistema normativo francês, de tradição romano-germânica apresenta um sistema jurídico de direito público muito consolidado e em diversos pontos muito próximo ao direito público brasileiro. Tanto na França quanto no Brasil os serviços de abastecimento de água e saneamento estão sob a titularidade da administração local (aqui poder municipal, lá conselho municipal), que podem fornecer esses serviços diretamente ou por alguma forma de delegação.

Na França, a proporção da população atendida pela iniciativa privada chegou a mais de 70% para abastecimento de água e aproximadamente 55% para saneamento no final dos anos 90. No caso francês, o crescimento das delegações ao setor privado decorreu de uma prática, até então lícita naquele país, de as empresas privadas realizarem grandes pagamentos em dinheiro aos municípios no início da execução da delegação conhecida como “taxa de entrada” (em tradução literal) ou mesmo em razão de práticas deliberadas de corrupção (o que foi tornado público posteriormente).

A partir de então, as municipalidades iniciaram amplo processo de delegação dos serviços de saneamento à iniciativa privada. Em consequência, houve grande aumento tarifário assim como aumento da margem de lucro das empresas delegatárias. Após auditorias populares e judiciais que resultaram na comprovação de diversos casos de corrupção, o sistema legislativo francês decidiu pela alteração das leis regulamentadoras dos contratos de delegação a partir de 1993. Incluída nessa reforma estava a Lei nº 93-122, também chamada de *Loi Sapin*. A partir do novo regramento jurídico tornava-se proibida a prática da “taxa de entrada” ou qualquer forma de pagamento que não guardasse relação direta com o objeto contratual. A lei determinava ainda vedação a delegações muito longas, estabelecendo prazo máximo de 20 para o termo contratual, além de criar mecanismos para estimular a competitividade nos contratos de delegação.

Segundo Lime, após a aprovação de *Loi Sapin*, os contratos com a iniciativa privada continuaram a ser constantemente renovados, embora com prazos mais

curtos, destacando ainda que apenas a partir de 2009 as empresas privadas começaram a apresentar maior competitividade, mas tal mudança não resultou positiva para a população. Com isso os prestadores privados começaram a se preocupar com o processo de reestatização do setor e iniciaram esforços para reduzir os custos das tarifas. Todavia, tal esforço estava ancorado num processo de redução de custos através da redução da qualidade do serviço.

De igual modo, Lime destaca ainda que apesar desses pontos positivos, os principais problemas dos serviços de saneamento delegados na França eram: falta de transparência informacional de modo geral e especificamente sobre os relatórios financeiros; perda de conhecimento e burocracias peritas necessárias para a fiscalização dos serviços e acompanhamento dos contratos; falta de flexibilidade nos contratos de delegação, uma vez que a duração dos contratos é superior ao período dos mandatos eletivos os custos políticos/negociais e até mesmo econômicos para propor mudanças ao contrato que muitas vezes engessariam o planejamento municipal.

No mesmo sentido, nos Estados Unidos, uma das principais razões da remunicipalização decorreu também por uma questão de economia. Segundo Grant (2015), um estudo de 18 remunicipalizações atestou que os custos operacionais dos serviços de saneamento, quando geridos pelo poder público, eram 21% menores do que os custos de gestão da iniciativa privada. Dentre os benefícios identificados com a estatização dos serviços de saneamento nos Estados Unidos, Grant destacou: i) melhora na qualidade do serviço; ii) melhor gerenciamento dos recursos hídricos e iii) redução de custos.

O mesmo aconteceu em Coeburn, Virginia. Ao reestatizar os serviços de águas e esgoto, em 2014, o município conseguiu uma redução de 28% dos custos para prestação do serviço (GRANT, 2015).

De igual maneira foi verificada nas cidades de Fairfiel e Suisun, na Califórnia. Após a contratação de uma auditoria especializada, os municípios decidiram pela reestatização dos serviços de água e esgoto. Segundo o relatório final da auditoria, os municípios conseguiriam uma redução de custos inicial de 15% a 20% considerando a redução de custos no primeiro ano e nos anos seguintes. o Relatório apontou ainda que, mantendo a privatização do serviço, os custos permaneceriam em escala crescente em razão da consolidação do mercado e das perspectivas de lucro das empresas que eventualmente se dispusessem a firmar um novo contrato.

Igualmente, a cidade de Houston conseguiu reduzir custos em 17% ao reestatizar os serviços de saneamento (GRANT, 2015).

Na Alemanha, Hecht (2015), ao analisar o desempenho de companhias públicas e privadas no setor de saneamento, concluiu que a administração pública apresenta desempenho superior ao tomar em conta os aspectos sociais e a preservação ambiental considerando o planejamento de infraestrutura e a definição das tarifas.

Para que não se diga que tal fenômeno ocorre apenas nas economias do capitalismo central, existem diversos estudos sobre reestatização em países em desenvolvimento: Accra (Gana); Almaty (Cazaquistão); Antalya (Turquia); Bamako (Mali); Budapest (Hungria); Conakry (Guinea); Dar es Salaam (Tanzânia); Jakarta (Indonésia); Johannesburgo (África do Sul); Kampala (Uganda); Kuala Lumpur (Malásia); Maputo (Moçambique); e Rabat (Marrocos) (KISHIMOTO; LOBINA; PETITJEAN, 2015, p. 17-29).

Na América Latina: a província de Buenos Aires (abrangendo 74 cidades), além das cidades de Santa Fé, Rosário, Salta, La Rioja, Mendoza, Catamarca na Argentina; La Paz e Cochabamba na Bolívia; os Estado de Lara e de Monagas na Venezuela; Bogotá na Colômbia (KISHIMOTO; LOBINA; PETITJEAN, 2015, p. 17-29)

Destaque-se que, no caso argentino da província de Buenos Aires, com a reestatização do sistema de saneamento básico e criação da nova companhia pública ABSA, o governo conseguiu a exitosa tarefa de reduzir em 75% os custos técnicos de produção, em comparação com o antigo prestador privado (KOSHIMOTO, PETITJEAN e LOBINA, 2015).

No Brasil também existem experiências de reestatização dos serviços de saneamento, como o caso da Saneatins no Tocantins, onde ocorreu a reestatização dos serviços de saneamento em 77 municípios. Essa experiência ajuda a compreender melhor os limites desse modelo de gestão privatista, assim como destaca a fragilidade de negociação, em especial dos municípios pequenos, em contratos de concessão realizados por área regional.

Inicialmente os serviços eram prestados pela Companhia Estadual de Saneamento do Tocantins (Saneatins). Quando criada em 1989, atuava na área urbana e atendia cerca de 60% de toda população estadual. Em 1998 se inicia o processo de privatização da estatal com aquisição de 30% da Saneatins pela Empresa Sul-Americana de Montagens (Emsa). Após 2002, a empresa privada ampliou sua

participação e passou a deter o controle majoritário da Saneatins. Posteriormente, já em 2011, a Saneatins passou para a Odebrecht Ambiental, que por sua vez foi adquirida pela BRK Ambiental, controlada pela *Brookfield*.

Ao longo dos anos, através de diversas reclamações e conflitos sociais, ficou evidenciado que a prestação de serviços pela Saneatins era precária, forçando o governo estadual a criar uma Autarquia em 2010, a Agência Tocantinense de Saneamento (ATS). Após a criação da ATS, dos 125 municípios sob gestão da Saneatins, 77 decidiram pela reestatização do serviço concedendo os serviços para a recém criada ATS.

Segundo estudo da FGV sobre o caso da Saneatins, Soares et al (2017) identificaram que o desempenho da concessionária privada foi pífio. Em 1998 o percentual da população atendida por rede de abastecimento de água era de 65% e, mesmo com o aporte de recursos promovido pela Emsa, em 2010 a rede de abastecimento de água alcançava apenas 73% da população. No ano de 2015, esse índice evoluiu para 83%. Já os serviços de coleta de esgoto, inexistentes em 1998, alcançaram o índice de 13% em 2010 e 22% em 2015. Nos 48 municípios controlados pela Saneatins, o índice de coleta de esgoto figura em 32%, após 16 anos de atuação.

Segundo Soares et al. (2017), um dos principais problemas identificados no caso Saneatins decorre da falta de regulação adequada dos contratos, destacando ainda que são os municípios menores os mais afetados pois apresentam baixa capacidade técnica e estruturas burocráticas pouco eficientes, o que redundava em maior dificuldade de supervisionar o contrato e, ainda que se consiga realizar o adequado acompanhamento do contrato, os municípios menores dispõem de pouca força política para negociar ou mesmo enfrentar arbitrariedades que podem ser praticadas pelo investidor privado.

Veja-se que no caso da Saneatins, apenas os quatro maiores municípios tocantinenses (Palmas, Araguaína, Gurupi e Porto Nacional) conseguiram negociar e modificar seus contratos no período de 1999 a 2014. A capital tocantinense apenas conseguiu negociar condições mais favoráveis quando a Saneatins necessitou que o poder público municipal avalizasse a realização de um empréstimo com a Caixa Econômica Federal, de aproximadamente R\$ 240 milhões.

Em sentido análogo, estudos do IPEA apontam que a privatização do setor de saneamento no Brasil, por vezes resultou em fracasso, como ocorreu no caso do Paraná e Pará. As companhias estaduais apresentavam um sistema deficitário, em

parte pelo contingenciamento das tarifas que não atendiam ao critério de autossustentabilidade do sistema. Após a privatização, o cenário apresentou piora (SANTOS et al., 2020).

No Pará, o processo de privatização sequer chegou a se consolidar na maioria dos municípios em razão do próprio desinteresse do investidor privado. Ao considerar a baixa adesão da população ao serviço e os riscos de não alcançar o retorno esperado pelo investimento. Já em Curitiba, o processo de privatização foi revertido e o contrato cancelado em razão do grande aumento das tarifas, ineficiência no atendimento à população e ausência de investimentos em esgotamento sanitário (SANTOS et al., p.14, 2020).

Tendo em perspectiva as experiências nacionais e internacionais a respeito da gestão privada dos serviços de saneamento, identificamos grande convergência com os aspectos analisados quanto à gestão dos sistemas de saneamento no Município de Campos dos Goytacazes.

Assim como Kishimoto, Steinfort e Petitjean (2019), a presente pesquisa identificou a falta/atraso de investimentos em infraestrutura; transferência de custos operacionais ao poder público; aumentos de custos seguidos de grande crescimento do preço cobrado pelos serviços; dificuldades de monitoramento, baixa transparência financeira e informacional além da má qualidade do serviço prestado e uma grande dificuldade para revisão/suspensão/cancelamento dos contratos, o que podem resultar em altos custos técnicos (contábeis e jurídicos), políticos e econômicos uma vez que tais conflitos apresentam forte tendência a judicialização (como também identificado no caso campista) através de processos morosos e caros, em razão de indenizações decorrentes de questões contratuais voltadas à proteção dos interesses econômicos do investidor privado.

Ademais, assim como também identificado por Hall (2001), Lime (2017) e Romero e Vervynckt (2017), em seus respectivos objetos de estudo na relação entre o poder público e a iniciativa privada, também identificamos a cooptação das estruturas locais de poder por Águas do Paraíba que, através de uma relação assimétrica com a máquina pública municipal, potencializou seus lucros, elevou as tarifas arbitrariamente a ponto de inviabilizar a fruição dos serviços por parcela significativa da população, realizou sucessivas repactuações que lhe foram favoráveis, enquanto descumpria as metas contratuais e entregava serviço de baixa qualidade técnica contribuindo para insustentabilidade do sistema na medida que o

elevado índice de perda de água acarretava em altos custos de produção e aumento do estresse hídrico.

Destarte, a compreensão dos conflitos sobre os serviços de saneamento no município de Campos demanda também o reconhecimento dos limites das estruturas e instituições jurídico-normativas para o setor e de que forma o desenho institucional pode significar a diferença entre o aprimoramento do setor ou o agravamento do déficit, tendo em vista a evolução crescente do estresse hídrico e poluição de modo acelerado em todo o globo.

3.1 – Mudanças no marco legal

Segundo IPEA (2020), o modelo institucional brasileiro de gestão dos recursos hídricos e saneamento é resultado de uma complexa política de interações institucionais, que se baseiam nas atribuições dos diferentes entes federados através da construção de diversos atores sociais. Portanto, tal rede interacional deve ser tomada em conta, qualquer que seja o desenho institucional que se pretenda adotar para a gestão desses serviços e recursos.

Nesse sentido, é fundamental que as classes políticas e o sistema legislativo, ao instituírem mudanças na modelagem dos serviços públicos essenciais – como o saneamento ambiental – considerem a adequação entre instrumentos e objetivos propostos, sob o risco de se construir políticas inócuas, ou até mesmo aprofundar os problemas que se busca resolver.

A alteração do marco legal do saneamento, através da Lei nº 14.026/2020, representa uma estratégia para a universalização do saneamento básico, ancorada na premissa ideológica de que o favorecimento da participação do capital privado no setor será capaz de ampliar a rede de infraestrutura e a oferta dos serviços para todo o país. Por outro lado, observa-se que a nova estrutura jurídico/administrativa para o setor foi idealizada e implementada à revelia das políticas públicas em curso e sem lastro técnico/científico e, até mesmo, à revelia das diversas experiências nacionais e internacionais.

Em decorrência de tais fatores, a Lei nº 14.026/2020 apresenta uma série de contradições que podem colocar em xeque o objetivo de universalização do saneamento básico. Essas contradições podem ser sintetizadas nos seguintes eixos: descontinuidade e fragilidade do modelo regulatório; características do déficit do

saneamento no país; o projeto de universalização do saneamento consagrando como principal instrumento a tarifa do serviço e a transferência da gestão para o setor privado, favorecendo-se os investimentos do tipo Parcerias Público-Privadas (PPP), através de financiamento do BNDES e a estrutura do sistema de financiamento.

3.2 – Fragilidades e descontinuidades do modelo regulatório

O novo marco legal do saneamento promovido pela Lei nº 14.026/2020 altera profundamente e interrompe o arcabouço jurídico construído até então, configurando um novo modelo, eminentemente privatista, promovendo grande rearranjo em toda a estrutura de gestão do serviço. Abandona-se o modelo voltado para a participação popular e o controle social por conselhos e órgãos deliberativos para aderir ao modelo de gestão mais centralizado, que retira poderes do município, facilita e estimula a participação da iniciativa privada, especialmente na modalidade PPP e cria obstáculos a manutenção do serviço pelas Companhias Estaduais:

O PL, porém, aprovado em 2019 muda a concepção da governança, o desenho da atuação do Estado, emerge maior pressão sobre os municípios, e alteram-se as premissas de ação de diversos agentes, públicos e privados. Perdem força as teses de foco na atuação do Estado com amplo financiamento e o modelo de governança ancorada em foros de deliberação colegiados e no compartilhamento de decisões. Abandona-se a tese participativa, que sequer se efetivou – originalmente, o discurso da PNSB privilegiava o amplo espaço para se construírem, por exemplo, conselhos, câmaras técnicas, parcerias com ONGs/universidades e planejamento participativo. No novo marco fica a hipótese de aumento da regulação por agências e da maior presença do setor privado como ideia de maior eficiência econômica (SANTOS et al, 2020, p. 43-44).

Veja-se, por exemplo, que segundo Madeira (2010) quando da aprovação da Lei nº 11.445/2007 houve ampla discussão quanto ao desenho institucional das estruturas de regulação para o serviço de saneamento. O modelo corporificado no texto legal previa a equiparação dos serviços de saneamento ao status de serviço de saúde pública, além de gestão participativa, universalização do acesso e também observando a manutenção da viabilidade financeira do serviço, tendo em vista a participação da iniciativa privada no setor. A Lei nº 11.445/2007 tinha como pressuposto que a atividade regulatória poderia evitar que o serviço público fosse

capturado pelo mercado ou por interesses políticos não democráticos, mantendo o foco na qualidade do serviço e o atendimento à população.

Para atender a essa finalidade a Lei nº 11.445/2007 previa que essa regulação poderia ser realizada preferencialmente por agências reguladoras próprias, que deveriam ser constituídas por dirigentes e equipe com capacidade técnica, e suas decisões construídas por órgãos colegiados. A sociedade também deveria atuar no controle social e participar do planejamento, ocupando ativamente as representações nos conselhos e toda atuação deveria ser viabilizada pela ampla e irrestrita transparência através de um sistema que previa a criação de cinco instrumentos participativos e fiscalizatórios: participação popular como regulação, através de audiências e consultas públicas; construção e implementação de planos de ação e projetos que deveria ser realizados por meio de um conselho com posição superior a agência reguladora e que deveria contar com participação da sociedade e do governo; criação de instrumentos para fiscalização das contas, do planejamento e execução orçamentária da própria agência, assim como de seu plano de ações; criação de ouvidorias e divulgação periódica de relatórios das atividades e, por fim, garantir a atuação ativa dos conselhos, constituídos de forma colegiada, preservando a participação popular (IPEA, 2020).

Entretanto, este era um modelo em construção, uma vez que os principais instrumentos previstos na Lei 11.445/2007 ainda não estavam consolidados. Segundo dados da Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR, 2018), no ano de 2017, havia 49 agências reguladoras, sendo 22 de abrangência estadual, 23 municipais e três de consórcios municipais e alcançavam aproximadamente 2.900 municípios, perto de 52,2% das cidades brasileiras.

Em 2018, o número de agências reguladoras filiadas à ABAR evoluiu para 52, tendo a configuração organizada da seguinte maneira: 25 agências estaduais, 21 agências municipais, 5 de consórcios de municípios e 1 agência reguladora no DF. Dentre todas as agências reguladoras existentes apenas 41% (14 agências) atuam no segmento de saneamento (ABAR, 2019). O que constitui um modelo regulatório de baixa capacidade e limitada abrangência, indicativo de que o sistema de regulação sequer chegou a ser concluído ou consolidado.

De igual modo, também é possível identificar que outras medidas, tidas como essenciais à adequada implementação das políticas para o saneamento propostas pela Lei nº 11.445/2007, também nunca chegaram a se concretizar, o que é

especialmente verdadeiro para os PMSB e para a construção de mecanismos de participação popular e controle social.

Segundo dados do Ipea (2018) dos 5570 municípios brasileiros, apenas 30% (1.691) concluiu seu PMSB até 2017 (ainda que a maioria não contemplasse os seguimentos de resíduos sólidos e águas pluviais); aproximadamente 30% (1667) não havia apresentado qualquer informação sobre seus planos e outros 38% (2091) ainda estavam elaborando seus planos.

O prazo para criação dos planos municipais tinha por finalidade compelir todos os municípios a construção da política local de saneamento, todavia, ante a falta de burocracias técnicas e a grande dificuldade de os entes municipais atenderem, de modo, adequado os requisitos da lei, foram sucessivamente prorrogados, de 2014 para 2015, depois para 2017, 2019 e, por fim, prorrogado até dezembro de 2022.

O maior percentual dos municípios que apresentaram PMSB encontra-se nas regiões sul e sudeste, exatamente pela maior facilidade de acesso a recursos públicos e privados (IPEA, 2018), o que constitui o Município de Campos dos Goytacazes em um ponto fora da curva. Apesar de dispor de certa autonomia financeira, Campos elaborou um plano de saneamento altamente ineficiente, sem a apresentação do diagnóstico do sistema local de saneamento, com metas subdimensionadas e que posteriormente fora tornado insubsistente e até 2021 ainda não iniciou as tratativas para elaboração de seu PMSB e a legislação municipal, destinada a regulamentar a política municipal de saneamento apresenta diversas inconsistências.

Veja-se que, assim como ocorreu na experiência campista, mesmo antes da Lei 14.026/2020 o país ainda apresentava uma estrutura regulatória incipiente, assim como não havia constituído os principais instrumentos da política de saneamento previstos no Marco Legal de 2007. Essa lacuna regulatória já era entendida tanto pelo mercado, por instituições de financiamento e por pesquisadores como uma das maiores fragilidades do setor, especialmente no que tange a inexistência/fragilidade da estrutura de regulação, com potencial para inviabilizar a participação dos investidores privados. Trata-se de uma demanda histórica do setor privado, para garantir um cenário de maior segurança jurídica ao negócio.

Vargas e Lima (2004), ao analisarem a gestão privada no setor de saneamento, no início da década de 2000, consideraram tal investimento viável ante a escassez de recursos públicos no cenário ainda de retração econômica. Todavia, os autores também destacaram que tal modelo apenas seria viável se restassem plenamente

assegurados o adequado cumprimento dos contratos além de sólidas e confiáveis agências reguladoras, munidas de habilitação técnica e autonomia decisória e financeira:

O que nossos estudos sugerem é a necessidade de se manter um quadro institucional e regulatório ao mesmo tempo abrangente e flexível para a prestação dos serviços de saneamento no país, que não feche as portas à iniciativa privada, nem tampouco a coloque como eixo principal da política nacional de saneamento (...) Há que reconhecer, como foi feito no âmbito dos primeiros estudos do PMSS (1995), que a participação da gestão privada no âmbito da política nacional de saneamento, embora crescente, deverá ser sempre minoritária, dadas as desigualdades estruturais de distribuição de renda entre os grupos sociais, os Estados e os Municípios do país. Não se pode deixar de observar que nossos estudos de caso, nos quais a iniciativa privada vem desempenhando um papel globalmente positivo, a despeito dos aspectos problemáticos examinados, estão concentrados na região sudeste, a mais rica do país. Certamente a política nacional de saneamento deve orientar-se por outras prioridades, como democratizar e aumentar o controle social sobre a gestão das empresas estaduais de saneamento, criar novos mecanismos e fontes de financiamento para os operadores públicos, inclusive formas de tornar mais eficazes e focalizados os subsídios diretos ou cruzados aplicados no setor (VARGAS; LIMA, 2004, p. 87).

Silva e Britto (2002), por exemplo, tecem as seguintes considerações a este respeito:

[...] é imperativa a necessidade de regulação deste setor, não apenas por ser essencial à saúde pública e à qualidade do meio ambiente, mas também por envolver serviços prestados em regime de monopólio. A regulação seria imprescindível para garantir a permanente expansão, melhoria e universalização dos serviços, bem como para evitar preços abusivos e a exclusão das camadas de baixa renda (SILVA; BRITO, 2002, p. 76).

Como demonstrado acima, após quase duas décadas das pesquisas de VARGAS e LIMA, (2004) Silva e Britto (2002), é possível verificar que ainda não houve a consolidação dos requisitos apontados para que o modelo de gestão privada dos serviços de saneamento possa ser executado com segurança. Um exemplo de tal constatação se dá com a Nota Técnica do Banco Mundial³ sobre o sistema de saneamento no Brasil e as fragilidades do aparato regulatório como impedimento ao

³ Acessado em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/750841521485336025/pdf/124417-PORTUGUESE-BRI-PUBLIC-NT-Urbano-final-A4.pdf>

investimento privado, (apesar de o Banco Mundial defender a adoção de um modelo de regulação mais centralizado no âmbito estadual e sob coordenação federal, em oposição aos parâmetros da Lei nº 11.445/2007) uma vez que *“as fraquezas regulatórias são percebidas pelo mercado como riscos, por isso há demanda de uma regulamentação mais agregada e por uma atuação federal mais efetiva nesse tema”* (2018, p. 5, grifo nosso)

No lugar do sistema de regulação formulado com as premissas da Lei nº 11.445/2007, a padronização de normas e regras para o setor de saneamento, após o novo marco legal, ficou a cargo da ANA. Trata-se de uma tentativa de centralização da gestão do serviço, com potencial para fragilizar a capacidade de regulação dos municípios, uma vez que há o risco de que a regulação federal ignore especificidades dos sistemas de saneamento nos municípios, além do potencial de cooptação pelos interesses do mercado, através da famosa prática das portas giratórias. Duarte (2019)

3.3 – Déficit do saneamento no Brasil

Segundo dados do Ministério Regional (2019a; 2019b), de modo geral, são as periferias, os municípios de pequeno porte e as comunidades interioranas/rurais que compõe a maior parte do déficit nos serviços de saneamento básico. De forma mais regionalizada, esse déficit se concentra nas regiões norte e nordeste do país, reproduzindo a mesma estrutura desigual (agravada nas periferias e no interior, menos grave nas áreas urbanas e centrais).

Considerando essa disposição, muitos pesquisadores sustentam haver certa incompatibilidade na expansão dos serviços de saneamento para essas localidades onde há o maior déficit através da ampliação da participação da iniciativa privada, uma vez que esse tipo de investimento apresenta limites muito claros. O que significa a aplicação das leis de mercado na prestação de um serviço essencial, cujo bem (a água) é público e de titularidade de toda coletividade. Apesar do discurso de que a atividade privada garante a realização do serviço, na prática o serviço apenas será realizado se estiverem presentes as condições de mercado que garantam o lucro do parceiro privado.

Nesse sentido, o 11º Relatório Direitos Humanos e a Privatização dos Serviços de Água e Esgotamento Sanitário da ONU (2021) aponta que a participação do capital privado na execução dos serviços de saneamento implica em alguns riscos à

efetivação do saneamento como direito humano e, portanto, é dever dos países signatários dos tratados de direitos humanos a observância de tais riscos e promover a adoção de todos os recursos necessários para a efetivação de tais direitos, independentemente do modelo prestação e gerenciamento do serviço adotado pelo país signatário.

Segundo o relatório, a prestação privada dos serviços de saneamento apresenta três fatores que são responsáveis pelos riscos à população:

- 1) Tendência de maximização dos lucros: maximizar receitas e minimizar serviços;
- 2) O setor de saneamento é um monopólio natural (só há um prestador por área), aumenta os desafios especialmente quanto às formas de regulação e fiscalização, não sendo incomum a cooptação de órgãos reguladores pela iniciativa privada;
- 3) Assimetria ou desequilíbrio de poder: frequentemente os prestadores são empresas muito poderosas, empresas de grande porte, com participação ou mesmo administração de grandes corporações internacionais. Por outro lado, as burocracias locais enfrentam muitos desafios inclusive tendem a apresentar baixa capacidade técnica e de planejamento de modo geral e especialmente para o setor de saneamento que necessita de conhecimentos peritos de várias áreas em atuação integrada⁴. Portanto os prestadores privados usam dessa assimetria de forças para que os dois primeiros fatores prevaleçam. O que configura um ambiente em que os riscos aos direitos humanos são reais, especialmente quando a redução da qualidade do serviço, não realização dos investimentos contratualmente previstos como a não extensão dos serviços às comunidades carentes e áreas periféricas em razão dos altos custos e baixo retorno financeiro.

Seguindo a mesma lógica, Costa e Cançado (2000, p. 7) já identificavam que, de acordo com as especificidades das falhas na prestação dos serviços de saneamento no país, a adoção da privatização como instrumento para a

⁴ Entende-se por: engenheiros civis, ambientais, florestais, químicos, urbanistas, sanitaristas, arquitetos, sociólogos, antropólogos, assistentes sociais; mesmo porque os serviços de saneamento também estão associados aos usos e formas de ocupação do solo, ao modelo de produção e atividades econômicas em exercício, a distribuição socio espacial da população no território, suas características identitárias (povos tradicionais, quilombolas, comunidades ribeirinhas, entre outras.), socioeconômicas).

universalização do serviço encontra contradição intrínseca, pois, aplicado esse modelo de intervenção setorial alguns segmentos sociais sempre permaneceriam a margem, uma vez que “compõe em grande parte o déficit uma população esquecida pelos planos urbanos, que vive nas favelas, encostas de morro, áreas de mananciais. Formam a ilegalidade urbana”.

Em consonância a isso, para Silva e Britto (2002):

A ênfase na prestação privada dos serviços através de novas concessões poderia resultar no aviltamento da noção de saneamento ambiental, agravando a falta de integração entre as infraestruturas e os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos, especialmente nas áreas pobres e desprovidas destes equipamentos e serviços (...) a regulação política do saneamento deixaria de ser baseada na lógica dos direitos sociais, mas antes subordinada à lógica econômica do mercado. Os principais prejudicados seriam as populações mais pobres que vivem em favelas e assentamentos urbanos irregulares nas periferias das cidades, cuja exclusão seria mantida ou aprofundada, na medida que o atendimento a essas áreas demanda complexas intervenções integradas nos planos urbanístico e social, que fogem à capacidade gerencial e aos interesses do setor privado (SILVA; BRITO, 2002, p. 76).

Ainda segundo Leo Heller (2021), Relator da ONU para Direitos Humanos e a Privatização dos Serviços de Água e Esgotamento Sanitário da ONU, são várias as possíveis violações aos direitos humanos, entre elas destaca: o aumento das tarifas; seletividade dos investimentos; problemas de contaminação na água, desabastecimento; aumento dos vazamentos; ausência de canais de participação popular e, por fim, problemas de transparência e *accountability*, pois, empresas privadas são “opacas” às luzes fiscalizatórias, especialmente quanto a questões sobre margem de lucro e qualidade do serviço.

A Lei nº 14.026/2020 apresenta um programa de privatização sem igual na história recente da humanidade, assemelhando-se aos processos privatizantes das décadas de 80 e 90. Um programa de privatização de tamanha escala não guarda nenhum amparo em evidências empíricas ou técnicas. Pelo contrário, o atual projeto brasileiro segue na contramão dos relatórios e pesquisas nacionais e internacionais sobre o desempenho e efetividade da gestão dos serviços de saneamento pela iniciativa privada (HELLER, 2021).

Considerando todos esses aspectos, Lobina (2015) aponta que as limitações do setor privado no gerenciamento dos serviços de saneamento decorrem do objetivo

específico que anima este tipo de estrutura produtiva, ou seja, no modelo de produção capitalista empresas privadas objetivam a maximização de lucros. Todavia, segundo a autora, essa forma de organização produtiva não seria o instrumento mais adequado para a gestão de recursos naturais como a água, ou mesmo a gestão de serviços diretamente relacionados à qualidade de vida, saúde e bem estar, como os serviços de esgotamento sanitário. Isto se dá uma vez que os objetivos de lucro do parceiro privado podem ser conflitantes com as necessidades de atendimento de populações vulneráveis seja porque não apresentam condições econômicas para garantir retorno esperado ao parceiro privado, seja porque a prestação do serviço em determinadas localidades de difícil acesso, grupos comunitários dispersos, podem envolver custos operacionais que inviabilizam a possibilidade de lucro.

Nesse sentido, a economia gerada pela redução de custos operacionais pode ser destinada para investimentos em universalização do acesso aos serviços de água e esgoto ou para melhorar a infraestrutura, através de processo de modernização, quando a gestão é realizada pelo setor público. Por outro lado, toda redução de custos processada durante a gestão privada se transforma em dividendos e lucros para os acionistas (KOSHIMOTO, PETITJEAN e LOBINA, 2015)

3.4 – Estrutura do financiamento, tarifa e gestão privada

Para o Ipea (2020), um dos principais desafios para o setor de saneamento é o financiamento, mas especificamente a discussão sobre a forma mais adequada de financiar os serviços e a justa combinação entre o peso das tarifas e dos impostos na composição dos recursos que devem ser empregados para garantir a universalização do serviço.

Como visto no tópico anterior, as fragilidades do sistema de saneamento estão concentradas em áreas periféricas e nas zonas rurais, de igual modo também são áreas pobres que apresentam baixos níveis de arrecadação própria, assim como limitada capacidade de crescimento a partir do incremento tarifário, por se tratar de regiões de baixa renda. A soma de todos esses fatores revela a necessidade constante de investimentos de outros entes federativos em municípios pobres e pequenos, como forma de concretização dos preceitos do federalismo solidário.

Na prática o que se observa é a atuação da união e estados prestando apoio financeiro aos municípios e prestadores de serviço para realização de obras de

infraestrutura; já a arrecadação tarifária decorrente do serviço costuma ser utilizada para financiamento de estudos técnicos, pequenos investimentos, formas de otimização da produção entre outras atividades de menor porte.

Todavia, segundo IPEA:

No modelo vigente de regulação, de forma geral, a tarifa deve cobrir essa substituição (equipamentos, máquinas, instalações) e sua operação e manutenção. Contudo, até mesmo esses itens têm recebido financiamento externo aos sistemas de água e saneamento e aos municípios, por vezes subsidiados pelo contribuinte, via governos federal e estaduais (IPEA, 2020, p. 23).

Portanto, o novo marco regulatório determina que o sistema precisa ser autossustentável por meio da tarifa. Ou seja, não apenas estudos técnicos, projetos menores, atividades de otimização, mas também as obras de infraestrutura devem ser custeadas pelas tarifas. Isso garantiria autonomia para o sistema.

O problema é que custear todo o investimento via tarifa ocasiona uma grande elevação de seu preço. A elevação do preço pode levar a inviabilização do serviço para consumidores de baixa renda, excluindo tais pessoas do acesso aos serviços de saneamento. Portanto, tarifas elevadas também podem contribuir para insustentabilidade do sistema, além da violação a direitos fundamentais como acesso à água e esgotamento sanitário.

Quando o serviço é prestado pela iniciativa privada, supondo-se o atual modelo de gestão autossustentável através da tarifa, existem condições que determinam a atuação da empresa privada. Ela só atuará onde houver possibilidade de lucro. Para haver lucro existem duas alternativas, ou pela majoração da tarifa, ou pela redução dos custos. A majoração da tarifa além de determinado ponto pode inviabilizar o consumo dos setores populares, tarifas muito baixas podem inviabilizar o serviço. Portanto para o prestador privado a tarifa deve cobrir todas as despesas operacionais e garantir uma margem de lucro considerada atrativa. Da mesma forma, sempre que possível o prestador privado buscará o aumento da tarifa, seu único objetivo no empreendimento.

Nessa ótica, quanto maior a renda per capita identificada no local de prestação do serviço, maior a possibilidade de ampliação da tarifa, o que, em tese, aponta para maior autonomia do sistema por não depender de repasses de recursos externos. Todavia, a elevação da tarifa prejudica a sustentabilidade econômica dos

empreendimentos em municípios com baixa renda per capita, ou em áreas marginalizadas já caracterizadas por baixa renda, muitas vezes constituindo áreas não urbanizadas, ocupações precárias sem regulamentação fundiária (IPEA, 2020).

Veja-se que o parâmetro da renda per capita retira da relação a importância da desigualdade de renda dentro do mesmo município e da necessidade de ampliação dos sistemas de saneamento para alcançar a universalização do serviço. Nesse sentido, os critérios de renda per capita, alta tarifária como instrumentos para manutenção de um sistema de saneamento esbarram em critérios objetivos como a inviabilidade do pagamento de elevadas tarifas por grande parte da população. Portanto, é preciso levar em conta as fragilidades econômicas das populações locais e as possíveis formas de expansão e manutenção dos serviços nas localidades mais carentes, considerando sua pequena capacidade contributiva, ou mesmo a necessidade de subvenção integral.

Nesse sentido, o agravamento da crise econômica experimentada aprofunda ainda mais as dificuldades para constituição de um sistema de saneamento baseado na autossustentabilidade da tarifa. Segundo IPEA, a partir de dados da Pnad:

- A taxa de desemprego foi de 14,7% no primeiro trimestre de 2021, recorde da série histórica, iniciada em 2012;
- A renda média per capita recuou pela primeira vez abaixo de mil reais mensais, para R\$ 995 nos três primeiros meses de 2021;
- No primeiro Trimestre de 2021 a renda efetiva do trabalho reduziu em 2,2% para todo o Brasil. Regiões Norte e Nordeste enfrentam maior redução da renda, 3,85 e 7,05, respectivamente;

Em 2021 quase 30% dos domicílios brasileiros declarou não possuir nenhuma renda.

Portanto a possibilidade e expansão dos serviços via tarifa deve ser redimensionada de acordo com a realidade de cada local, tornando imprescindível a criação de uma política de subsídios. Porém, aqui reside outra contradição do modelo proposto pela Lei nº 14.026/2020.

Se a entrada dos capitais privados era essencial para cobrir as lacunas e garantir a universalização dos serviços de saneamento considerando a redução dos recursos públicos disponíveis, como é possível supor que o investidor privado conseguirá realizar a expansão dos serviços para as áreas onde há o maior déficit, se essas áreas são majoritariamente pobres e dependem de recursos públicos na forma

de subsídios para viabilizar a fruição do serviço e ressarcir os investimentos? Como expandir a rede através do investimento privado, se a lógica alocativa do investidor é restrita à algumas áreas, exatamente aquelas de maior rentabilidade?

Nesse sentido, a autossustentabilidade do sistema de saneamento, entre outros aspectos passa por uma séria discussão sobre a concentração de renda, o combate e a erradicação da pobreza e até mesmo a possibilidade de políticas públicas de renda universal. Essas são contradições intrínsecas do novo modelo de gestão dos serviços de saneamento e que ainda não foram enfrentadas.

Portanto, é preciso questionar se existem alternativas de financiamento dos sistemas de saneamento capazes de promover a expansão dos serviços sem comprometer o valor tarifário.

No Brasil, as fontes de financiamento para o setor de saneamento básico podem ser sintetizadas em três grupos: investimentos onerosos; investimentos não onerosos e investimentos próprios.

Os investimentos onerosos são aqueles decorrentes de operações de captação de crédito a juro, podem ocorrer de diversas formas: por meio de financiamento com fundos públicos (como o FGTS e FAT); pode ocorrer junto ao mercado de capitais (captados através de debentures expedidas pelos titulares dos projetos) ou ainda por meio de financiamentos próprios de instituições de fomento como BNDES e outros bancos públicos. Assim como os financiamentos realizados pelas agências multilaterais de crédito, como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial (BIRD), Fundo Monetário Internacional (FMI).

Os investimentos onerosos decorrem de recursos destinados diretamente através do orçamento público dos entes federativos, sendo os recursos do orçamento geral da união (OGU) o mais significativo. Já os investimentos com recursos próprios são aqueles que advêm dos próprios operadores do sistema de saneamento como resultado pela cobrança dos serviços prestados.

Segundo Scudino (2019), entre 2010 e 2016, foi percebida evolução de investimentos próprios no saneamento básico (Municípios, CESBs, prestadores privados). Já a partir do ano de 2012 esse índice fica acima de 50%, enquanto os recursos onerosos oscilam entre 29% e 33% e os recursos não onerosos entre 12% e 18%. O maior investimento segue sendo feito por recursos próprios por meio da busca da autossustentabilidade via tarifa, ou seja, o serviço é de titularidade do município, e é executado pelo município ou pelo estado ou por iniciativa privada

(dependendo do arranjo local), e os recursos de investimento são aqueles percebidos pela própria cobrança sobre o usuário final. Como a maior parte dos municípios são atendidos pelos serviços das CESBs, significa dizer que quase a totalidade dos recursos próprios investidos no sistema de saneamento são oriundos das CESBs, dos municípios e suas autarquias e em último lugar, dos prestadores privados, uma vez que estes representam o menor número de prestadores, de contratos e de municípios atendidos.

Porém, quando analisamos a origem do financiamento em um período maior, observa-se uma mudança na composição do investimento.

O Ipea (2020), ao analisar os dados entre 2003 e 2017 sobre o total de investimentos no setor de saneamento aponta que o modelo brasileiro de financiamento conta fortemente com recursos públicos e privados, contabilizando cerca de 50% do investimento através do orçamento da União e o restante das demais fontes, e que, portanto, faria sentido a criação de maior incentivo à participação do capital privado no setor (e, com isso, maior relevância do preço da tarifa nos investimentos) considerando a crise fiscal vivida no país.

Os dados apresentados nos últimos quinze anos, portanto, revelam que o modelo brasileiro de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos sanitários depende fortemente de recursos públicos e privados, na proporção de 50% do OGU e outros 50%, aproximadamente, de demais fontes. Por isso, a hipótese de maior participação do setor no financiamento (maior peso dos recursos da tarifa nos investimentos) faz sentido, considerando a realidade de crise fiscal e as ressalvas feitas mais adiante neste texto (IPEA, 2020, p. 35).

Todavia, quando analisamos detidamente a proporção da participação de cada segmento do setor, é nítida a predominância do investimento público. Vejamos, o IPEA, ao analisar dados do SNIS entre 2003 e 2017, identificou que 50% de todo investimento para o período veio do Orçamento Geral da União (OGU). Nos outros 50%, é preciso destacar, estão incluídos todos os investimentos realizados pelos Estados e Municípios, suas autarquias, companhias estaduais, ou seja, mais recursos públicos. Além disso, como demonstrado no próprio estudo do Ipea, quanto aos recursos onerosos, quase 70% deles decorre de empréstimos do FGTS.

Tabela 3.1 – Participação dos recursos onerosos e não onerosos no financiamento do Saneamento no Brasil.

RECURSOS SANEAMENTO 2003 A 2017		
TIPO DE RECURSO	VALORES EM BILHÕES	PARTICIPAÇÃO NO INVESTIMENTO TOTAL
ONEROSOS (FGTS)	57,49	31,13%
ONEROSOS (DEMAIS FONTES)	26,06	14,12%
NÃO ONEROSOS	82,51	44,69%
DEMAIS FONTES	18,58	10,06%
TOTAL	184,65	100%

Fonte: IPEA, 2020, dados SNIS, elaborado pelo autor.

De fato, apenas o investimento decorrente do Orçamento Geral da União representa quase a metade dos investimentos apurados. Outrossim, é preciso destacar que a segunda maior fonte de financiamento decorre das operações realizadas através do fundo do FGTS. Portanto, apenas as somas dos recursos não onerosos e dos recursos do FGTS já contabilizam um total de 75% do investimento proposto para todo o período de 2003 a 2017.

Do restante dos investimentos, cerca de 18,58 bilhões, é preciso pontuar ainda que tais valores representam a soma dos investimentos realizados por Municípios, Estados (principalmente nas CESBs) e também de investimentos do setor privado. Desta feita, é possível constatar que os investimentos privados correspondem a menos de 10% do investimento total.

O Novo marco legal aponta como principal justificativa o cenário de instabilidade e redução dos investimentos em saneamento básico ao longo dos anos e, por conseguinte, na incapacidade do PNSB alcançar a universalização do serviço, mantidos os baixos níveis de investimento. Como alternativa, o novo marco legal propôs a entrada de recursos privados, diante da baixa capacidade de investimento pelos entes públicos. Entretanto, historicamente, o financiamento do setor de saneamento ocorre majoritariamente por meio de recursos públicos seja pelo financiamento direto pelo OGU ou orçamentos estaduais e municipais, seja pelos fundos públicos como FGTS, FAT, ou linhas de crédito disponibilizadas por bancos públicos ou sociedades de economia mista. Destarte, mesmo que se busque a participação do capital privado, o investimento público permanecerá essencial.

Nesse sentido, considerando as características socioeconômicas no Brasil, o modelo de financiamento também está atrelado a outras características importantes do sistema de saneamento como a autossustentabilidade e possibilidade de expansão.

Para Scudino:

A maior utilização de recursos não onerosos acaba por representar um financiamento público puro, pois não há necessidade de remuneração do capital através da receita tarifária, não a onerando com esse custo. O reflexo direto é que altos investimentos com recursos não onerosos contribuem para metas de universalização e melhoria do serviço sem que isso represente um custo a ser recomposto com a parcela da renda da população. E tratando-se de um serviço essencial, o valor da tarifa tem grande impacto no custo de vida da população mais carente. [...] O reflexo direto é que altos investimentos com recursos não onerosos contribuem para metas de universalização e melhoria do serviço sem que isso represente um custo a ser recomposto com a parcela da renda da população. E tratando-se de um serviço essencial, o valor da tarifa tem grande impacto no custo de vida da população mais carente (SCUDINO, 2019, p. 62).

Assim, se os prestadores públicos têm mais possibilidades de obter recursos não onerosos, e os prestadores privados mais chances com os recursos onerosos, que são arcados no fim das contas pelo cidadão usuário, para que haja uma política pública de financiamento de setor de saneamento básico em que a conta não seja paga pela população não parece razoável a construção de mecanismos de ampliação da participação da iniciativa privada de forma indiscriminada (SCUDINO, 2019, p. 63).

Ou seja, segundo a autora há uma relação entre o financiamento do setor de saneamento através de recursos não onerosos e a capacidade de ampliação dos serviços sem acarretar a elevação da tarifa. Isto, em tese, garantiria maior adequação do sistema ao princípio da autossustentabilidade, na medida em que tarifas mais baixas são adimplidas por maior número de pessoas.

Desta feita, considerando que as empresas privadas obtêm financiamento por recursos próprios ou onerosos, o resultado é a ampliação dos serviços às custas do aumento das tarifas, o que implica em preços mais elevados ao consumidor e ampliação seletiva dos serviços, uma vez que as concessionárias não realizarão investimentos em áreas onde a população não poderá compensar os custos, (a não ser que tal ampliação seja subvencionada pelo poder público, o que gera uma outra questão sobre a fiscalização dessas formas de subsídio).

Segundo a autora, é notável que, apesar da menor escala, os recursos onerosos representam importante fonte de financiamento para o setor de saneamento. Todavia, são os recursos mais inacessíveis para os prestadores públicos, que apesar de atenderem a maior parte da população brasileira, em momentos de crise econômica ou adoção de políticas neoliberais e rígidos regimes de austeridade fiscal,

com a redução dos recursos não onerosos podem enfrentar situação deficitária, sendo necessário opções como reajuste tarifário o que acarretaria em prejuízo às políticas de expansão dos serviços, pois quanto maior a tarifa, menor é o número de consumidores com capacidade contributiva, podendo ocasionar em migração para sistemas alternativos, que podem impactar na saúde da população, ou até mesmo incremento de ligações clandestinas que podem super onerar o sistema e prejudicar a integralidade das estruturas e equipamentos.

De outro giro, verifica-se que o novo marco legal não altera as formas de financiamento do setor de saneamento, nem trata tal tema como prioritário. De igual modo, embora a nova lei tenha sido aprovada sob a alegação de universalização do serviço, o novo diploma legal sequer aborda qualquer tema sobre a ampliação dos serviços de saneamento para as áreas negligenciadas. O espírito da nova lei ampara-se na tese de que a maior participação do setor privado resolverá a universalização do acesso.

Nesse sentido o Ipea:

O teor da norma aprovada, contudo, não aborda diretamente o financiamento como item prioritário, assim como também não se concentra no cidadão que ainda não tem acesso aos serviços. Os avanços nos índices de cobertura tendem a ocorrer, na tese que vem sendo dominante no debate, como consequência de uma participação maior do investimento privado (IPEA, 2020, p. 47).

As alterações da Lei nº 14.026/2020 na Lei nº 11.445/2007 podem ser categorizadas em 03 eixos: (i) criação de novos critérios para que municípios acessem recursos da União, dificultando essa forma de financiamento e alterando as responsabilidades municipais; (ii) estimular a participação privada no setor, favorecendo seu acesso aos recursos públicos, fim dos contratos precários e contratos de programa; (iii) garantir maior autonomia financeira para o setor com maior enfoque para regulação centralizada (através de agências reguladoras com menor participação popular, menor participação dos municípios e centralização na ANA) e para os recursos proveniente das tarifas.

A Lei nº 14.026/2020 extingue os contratos de programa, determina novas licitações para regularizar a situação dos municípios que não possuem contratos formalizados, determina que os municípios que não apresentarem PMSB até 2022 terão repasses de recursos federais suspensos, por outro lado, aceita que os novos

contratos de concessão substituam o PMSB em municípios de pequeno e médio porte, ou mesmo a possibilidade de que a administração municipal adira à planos de saneamento regionalizados. Como as burocracias locais apresentam fragilidades técnicas, administrativas e de planejamento e a elaboração do PMSB é atividade complexa que envolve critérios técnicos mínimos de avaliação e planejamento dos sistema de saneamento, a conjugação de todos os fatores aponta para o condicionamento dos municípios na construção de contratos com a iniciativa privada a fim de dispensar a realização de seus próprios PMSB e não correr o risco de bloqueio dos repasses federais, resolvendo dois problemas a um só tempo

Aliás o Ipea (2020) considera ainda que tal modelo descuida da governança e das especificidades locais, e aponta como desafios o controle do valor da tarifa, que tenderia a se elevar muito (em função do lucro do ente privado, da estratégia de adoção do recurso tarifário como financiador do serviço) e ainda as dificuldades que os municípios enfrentaram para comprovar junto a ANA a necessidade de certa autonomia local para enfrentarão as especificidades de cada ente municipal.

CAPÍTULO 4

CONFLITOS POLÍTICO-JURÍDICOS QUE PERMEARAM O CONTRATO DE CONCESSÃO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

O Município de Campos dos Goytacazes é situado na bacia de um dos rios mais relevantes do Sudeste Brasileiro – o Paraíba do Sul. Rio de domínio federal, sua bacia ocupa cerca de 2/3 do território do Estado do Rio de Janeiro, representando cerca de 80% do abastecimento do Grande Rio, além de contribuir para alimentação de municípios lindeiros em Minas Gerais (sendo o próprio rio em muitos pontos o

marco divisor entre MG e RJ) e para diversos centros urbanos no estado de São Paulo.

Trata-se de uma bacia estratégica por ser o maior manancial de abastecimento da população fluminense, tanto das cidades diretamente ligadas a própria bacia, quanto da região metropolitana, em razão da transposição do rio Paraíba do Sul para o rio Guandu, além da interligação, concluída em março de 2018, ampliando o abastecimento do sistema Cantareira, fonte hídrica da capital paulista.

Antes da vigência do atual contrato de concessão, os serviços de água e esgoto eram prestados pela Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE), por meio de convênio firmado em 1969 pelo Estado Fluminense, o Município de Campos e a referida CEDAE.

Já em 1995, o então prefeito de Campos, Sergio Mendes instaurou processo administrativo para investigar irregularidades no convênio. Tal processo administrativo culminou no reconhecimento da caducidade do convênio através do Decreto Municipal nº 55/96.

Em 26 de fevereiro de 1996, o Município publicou o Edital 001/96, objetivando realização de procedimento licitatório na forma da Lei 8666/93 para concessão dos serviços de saneamento básico nas modalidades água e esgoto. Por meio de tal certame sagrou-se vencedora a empresa Águas do Paraíba. O certame seguiu critério de menor preço e a Companhia Águas do Paraíba apresentou tarifa inicial no valor de R\$ 0,37 (trinta e sete centavos). O critério de seleção levava em consideração não apenas a tarifa inicial, mas as projeções de cenários sobre a expansão dos serviços, o aumento populacional e o menor valor cobrado, critérios de eficiência e redução de perdas na distribuição, numa projeção ano a ano que deveria simular toda a duração do contrato de concessão.

Destaca-se que todo o processo de transição do modelo de consórcio para a concessão a entidade particular foi realizado em meio a conflitos políticos e jurídicos entre a CEDAE, o governo municipal, movimentos populares e empresa Águas do Paraíba (GUIMARÃES, 2012)

Em razão de o Município haver denunciado o contrato com a CEDAE, o Estado do Rio de Janeiro e sua CESB impetraram o Mandado de Segurança nº 591/96, sustentando que a natureza do negócio jurídico firmado entre o Município de Campos e a CEDAE não era de contrato de "concessão", mas sim de "convênio". Desta feita, por integrar um instituto jurídico completamente distinto não seria aplicável a um

convênio, que se funda no objetivo de mutua cooperação, as mesmas formas extintivas aplicáveis aos contratos de concessão, de modo que o Processo Administrativo que declarou a caducidade do convênio, assim como o Decreto nº 55/96 seriam nulos.

O Mandado de Segurança 591/96 conseguiu, através de uma decisão liminar, suspender o início das atividades de Águas do Paraíba, entretanto, essa foi uma vitória parcial para CEDAE.

Paralelamente, ante as alegações do então prefeito Anthony Garotinho (1997 a 1998), de que a contratação de Águas do Paraíba ocorreu de forma ilegal, foi instaurada a primeira Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara de Vereadores para apurar a lisura do contrato de concessão decorrente do Edital 01/1996. Na CPI, o Relator concluiu que o contrato feria os interesses da administração pública e da população campista.

O Tribunal de Justiça, em 16 de outubro 97, ao decidir sobre o mérito do Mandado de Segurança 591/96, denegou a segurança e cassou a liminar anteriormente concedida, não acatando a tese jurídica de que a pactuação entre Município de Campos e Cedae tinha natureza jurídica de convênio. Apesar de o Estado do Rio de Janeiro haver recorrido, a decisão foi confirmada pelo Superior Tribunal de Justiça, em 2 de setembro de 98.

Um pouco antes disso, em 23 de abril 1998, Águas do Paraíba também impetrou o Mandado de Segurança, autuado sob o nº238/98, para assumir a gestão dos serviços de saneamento na forma do contrato de concessão.

Em 1999 assume o Prefeito Arnaldo Viana e, em meio ao conflito sobre a legitimidade do contrato de concessão sanciona dois decretos para resolver o conflito. No Decreto Nº 183/1999, ficava estabelecida a suspensão do contrato de concessão. Já no Decreto nº 184/1999, o executivo municipal rescindia total e completamente o contrato celebrado com Águas do Paraíba S/A, com fundamento em seu poder discricionário de regular os serviços prestados em forma de concessão, na forma do artigo 30 da CF/88, artigo 78, X, artigo 11 e artigo 79 da lei nº 8.666/93.

Irresignada, Águas do Paraíba impetrou novo mandado de segurança (MS nº 847/99) objetivando a cassação dos Decretos Municipais 183 e 184 de 1999 e logrou decisão judicial favorável que lhe autorizava assumir os serviços previstos no contrato de concessão, em razão da contraditória aprovação do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 01/99. O Poder judiciário entendeu que a assinatura do

termo aditivo, posteriormente a publicação dos decretos 183 e 184, constituía verdadeira ratificação do contrato de concessão e sustava a eficácia dos decretos.

No âmbito jurídico, o conflito de interesses foi resolvido com o julgamento do mérito do Mandado de Segurança 238/98, impetrado contra o Prefeito de Campos, o Superintendente da CEDAE e o Presidente da CEDAE. A sentença foi proferida em 11 de novembro de 1998. Para garantir a execução da decisão judicial o tribunal determinou que fosse realizada vistoria pelo prazo de 10 dias e após, a concessionária assumiria os serviços.

Segundo Guimarães (2012) a Concessionária Águas do Paraíba tentou tomar os equipamentos e instalações da CEDAE à força, ocasião em que houve violento conflito entre os seguranças da empresa e os funcionários da CESB e sindicalistas do setor de saneamento.

Posteriormente, os serviços de Águas do Paraíba foram suspensos, em decorrência de uma liminar concedida nos autos da Ação Cautela Incidental ao Recurso em Mandado de Segurança nº 10.356/98, de lavra do Ministro Humberto Gomes de Barros. Todavia, a liminar não vingou e foi revogada quando do julgamento do mérito do Recurso em Mandado de Segurança, confirmando a sentença em 2 de setembro de 99 e pacificando a legitimidade do contrato de concessão firmado com Águas do Paraíba.

Não obstante, posteriormente fora constatado, através da Ação Popular nº 0001366-96.2001.8.19.0014, cujo objeto era a impugnação do Termo Aditivo 01/99 em razão de diversas irregularidades tais como alteração das regras tarifárias, duração e prorrogação do contrato entre outras, foi a declaração da Procuradoria Municipal de que o Termo Aditivo 01/99 não havia sido assinado! Segundo declarações da Procuradoria Municipal nos autos do processo, o referido termo aditivo sequer havia sido publicado, portanto, não poderia se constituir em ato administrativo válido. As suspeitas de irregularidade eram tão graves que o Ministério Público chegou a solicitar que a empresa Águas do Paraíba apresentasse o documento original do Termo Aditivo 01/99, visando realização de perícia grafotécnica para apurar eventual fraude.

Contestando as alegações de haveria conluio entre a Municipalidade e a Concessionária Águas do Paraíba, a Procuradoria Municipal informou que a empresa Águas do Paraíba estava utilizando o Termo Aditivo 01/99, um documento sem validade jurídica, para convencer os tribunais de que os Decretos Municipais 183/99

e 184/99 foram tornados inválidos, uma vez que o termo aditivo ratificava o contrato de concessão. O que resultou na edição do Decreto Municipal 90/2001 cujo objeto era a anulação do Termo Aditivo 01/99.

O imbróglio foi descrito pela Procuradoria Municipal nos seguintes termos:

Como se sabe, O Município de Campos dos Goytacazes, impetrou: Mandado de Segurança, Ação Rescisória, Ação de Reintegração de Posse, dentre outras ações (algumas inclusive passaram pelas mãos de V. Exa.) com a finalidade de ser reconhecida a validade do Decreto que rescindiu o contrato com a empresa co-Ré, atual concessionária dos serviços de água e esgoto do Município de Campos dos Goytacazes.

[...]

Na verdade, em 1999 foi feito o Termo Aditivo 001/99 ao contrato de Concessão assinado com a empresa vencedora da Licitação para assumir os serviços de água e esgoto. **Ocorre, que este termo não foi assinado, muito menos publicado, apenas ficou arquivado na Prefeitura,** tendo em vista que a empresa acabou por não assumir os serviços naquela época, só vindo a acontecer por medida judicial algum tempo depois.

[...]

o referido Termo Aditivo 001/99 foi anexado no ano de 2000 em vários processos em que a empresa Águas' Paraíba era Ré (vide Mandado de Segurança 847/99 e Ação de Reintegração de Posse que corre por esta Vara), pela própria empresa, para conseguir a procedência nestas ações, e desta forma o Tribunal de Justiça acabou por entender que após a assinatura do termo aditivo estavam tacitamente revogados os Decretos 183 e 184/99. Porém, o Município em todas as ações em que o indigitado Termo Aditivo foi anexado, declarou que NÃO RECONHECIA TAL DOCUMENTO, tendo em vista que NÃO ERA POSSUIDOR DO ORIGINAL ASSINADO PELAS PARTES, QUE NUNCA TINHA SEQUER PUBLICADO O MESMO (requisito de validade de qualquer ato administrativo), protocolando petições e recursos no sentido de ser observado pelo Tribunal a nulidade ato administrativo em tela”.

[...]

“DESTA FORMA, O EXMO. PREFEITO, CONSIDERANDO A POLÊMICA ESTABELECIDADA EM RELAÇÃO AO REFERIDO TERMO ADITIVO 01/99, QUE RECONHECE NUNCA TER SIDO PUBLICADO, E DESTA FORMA NUNCA PRODUZIU EFEITOS, CONSIDERANDO AINDA, A MEDIDA LIMINAR DEFERIDA NESTE PROCESSO, ENTENDENDO AINDA, QUE QUALQUER MODIFICAÇÃO NO CONTRATO DE CONCESSÃO ORIGINAL TERIA QUE PASSAR PELO CRIVO DA PROCURADORIA E TER AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA - COM BASE NA SÚMULA 473 DO STF, QUE DÁ AO CHEFE DO S. LEGISLATIVO O PODER DE REVER SEUS ATOS - RESOLVEU ANULAR O DOCUMENTO PRODUZIDO SOB A DENOMINAÇÃO DE TERMO ADITIVO Nº 01/99(DOC.J.- DECRETO 090/2001)”.

A versão do município é paradoxal. O Prefeito Arnaldo Viana alegava que corroborava o relatório da CPI municipal e que contestava a legalidade do contrato de concessão firmado com Águas do Paraíba, razão pela qual teria expedido os decretos 183/99 e 184/99. De igual modo, a postura combativa assumida pela Procuradoria Municipal, através de vários processos e recursos judiciais, supostamente indicavam o objetivo de concretizar a anulação do contrato concessão. E, apesar de todos esses fatos, surge o Termo Aditivo 01/99, ratificando o contrato de concessão.

Mesmo após a anulação do Termo Aditivo 01/99 pelo Decreto Municipal 90/2001, surge um novo fato que desabona a versão de que o Município era contrário ao contrato de concessão com Águas do Paraíba. A assinatura do contrato de financiamento firmado entre Águas do Paraíba e BNDES, tendo como interveniente o Município de Campos.

Para viabilizar as negociações com o BNDES, em 3 de outubro de 2000 o Prefeito Municipal sancionou a Lei 6993/00 que autorizava o poder executivo municipal a atuar como interveniente no contrato de financiamento em favor de Águas do Paraíba, cujo objeto era exatamente o financiamento das obras de saneamento básico (modalidades água e esgoto) na forma do contrato de concessão, com suas metas e prazos.

Desta feita, o contrato de concessão imputado inválido restou convalidado seja pelas decisões judiciais transitadas em julgado, seja pela edição da lei municipal 6993/2000, autorizadora da pactuação do financiamento do contrato de concessão, não mais impugnado.

Em 2003, é aprovado o Segundo Termo de Rerratificação e, a partir de então, o Contrato de Concessão recebeu seis aditivos entre os anos de 2003 e 2020, além de duas propostas de realinhamento tarifário e diversas majorações de tarifa, através de 21 decretos entre os anos 2001 e 2020.

Desde o início de suas atividades até os dias de hoje o conflito foi uma constante na gestão da concessionária, desde manifestações populares em razão da falta de abastecimento de água ou dos elevados valores cobrados pelo serviço, passando por pedidos de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara Municipal até denúncias por prática de crime ambiental e a prisão preventiva de seu administrador regional e duas ações populares questionando a validade dos aumentos concedidos pelo poder municipal entre os anos de 2018/2019, além de responder a diversos processos judiciais em razão da falta de oferta dos serviços em

determinadas localidades como Travessão, Farol de São Tomé, ou mesmo em razão de cobranças abusivas ao exigir que os consumidores paguem pela instalação dos hidrômetros e outras estruturas essenciais para viabilização da relação de consumo.

4.1 – Política municipal para o saneamento básico

O Município de Campos dos Goytacazes tanto por seu potencial econômico, tanto por seu contingente populacional, figura como a maior cidade da região norte/noroeste fluminense. O Município historicamente constitui um polo econômico (antes com o ciclo da cana-de-açúcar, hoje com os royalties do petróleo e o Complexo Industrial do Açú) e político, havendo projetado governadores e presidente.

Em 2006 a arrecadação do Estado do Rio de Janeiro e de seus Municípios a partir das participações governamentais, royalties e participação especial, ultrapassou a significativa cifra dos seis bilhões de reais, ou seja, mais de 50% da arrecadação distribuída para todo o País. Deste total 80% da produção de petróleo do estado fluminense decorria da exploração da bacia de petróleo de Campos, segundo o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ, 2007)⁵.

O município de Campos dos Goytacazes aparece com destaque em levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ao longo de diversos anos em relação a evolução do PIB, decorrente dos recursos do petróleo. Em 2008 o PIB de Campos representou 1% do PIB do país; em 2009, esse valor era de 0,6% do PIB nacional. Em 2011 Campos figurava entre os 11 municípios brasileiros, excluindo as capitais, que tiveram destaque por gerar, individualmente, mais de 0,5% do PIB brasileiro. Considerando as capitais, o município fluminense, em 2013, a receita municipal voltou a crescer e a cidade aparece no ranking depois de seis capitais, produzindo 1,1% do PIB nacional⁶.

Apesar do volume de recursos que os cofres municipais já receberam, especialmente em decorrência dos royalties do petróleo, tal riqueza não foi capaz de garantir ao Município adequadas condições de planejamento e gestão. Segundo dados do TCE-RJ, após avaliar o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), através de dados informados por 80 dos 91 municípios de sua competência, apontou que o IEGM de Campos para o setor de planejamento apresentou o pior resultado

⁵ <http://www.tcm.rj.gov.br/noticias/3072/01roya~1.pdf>

⁶ IBGE PIB 2008 a 2014.

possível, nota C que significa baixo nível de adequação. O IEGM Planejamento analisa a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado e também procura identificar a existência de coerência entre as metas alcançadas e os recursos empregados. O IEGM é organizado em 5 escores de desempenho: A (Altamente efetiva) com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A; B+ (Muito efetiva) entre 75,0% e 89,9% da nota máxima; B (Efetiva) entre 60,0% e 74,9% da nota máxima; C+ (Em fase de adequação) entre 50,0% e 59,9% da nota máxima; C (Baixo nível de adequação) menor que 50.

A má qualidade da gestão municipal identificada para pelo IEGM – Planejamento também pode ser identificada nas políticas públicas do município destinadas ao setor de saneamento. Segundo dados apurados pelo IBGE (2017) na Pesquisa de Informações Básicas Municipais de Saneamento, o município de Campos apesar de prestar serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário para a população, não apresenta burocracias qualificadas para desempenhos dos serviços de saneamento (ou para fiscalizá-los); não possui mecanismos de participação da comunidade no controle dos serviços de saneamento básico ou sistema municipal de informações de caráter público sobre os serviços de saneamento, assim como não constituiu qualquer sistema de fiscalização para a implementação de redes de esgoto em novos loteamentos.

A mesma pesquisa revela ainda que, em Campos, persistem domicílios que utilizam fontes de água alternativa, assim como necessitam utilizar fossas sépticas em razão da inexistência de redes de abastecimento de água e coleta de esgoto em algumas localidades, urbanas e rurais. Tais dados apurados pelo IBGE são relevantes uma vez que demonstram a continuidade do quadro identificado por Guimarães (2012) quanto ao desabastecimento e má qualidade dos serviços prestados nas áreas mais pobres do município.

Frise-se que, segundo o PMSB o município de Campos possui diversos projetos desenvolvidos para a área de saneamento como: o próprio PMSB; a revisão da lei de uso e ocupação do solo; revisão do plano diretor; plano de mobilidade urbana; plano municipal de gerenciamento costeiro; código de postura; código de obras; agenda 21 e Águas na Comunidade. Todavia, após a análise das iniciativas legislativas, decretos municipais e políticas públicas destinadas ao setor de saneamento no Município de Campos, observa-se que sua principal característica é a

falta de clareza nas informações, nas metas e objetivos e até mesmo na articulação das próprias ações realizadas pelo ente municipal.

Entre os esforços para a concretização do saneamento básico como direito humano universal, o Município de Campos dos Goytacazes instituiu algumas políticas buscando promover o acesso das populações economicamente mais vulneráveis como a adoção de tarifa social para pessoas de baixa renda (em 2006) e a criação do subsídio ao consumo das famílias nas áreas de expansão urbana previstas no Decreto Municipal 240/2016. Entretanto, como os dados da presente pesquisa revelam, tais esforços não conseguiram construir um sistema sanitário acessível aos mais pobres. Destacando-se como principais motivos a baixa capacidade técnica e de planejamento das burocracias locais além da inexistência de mecanismos de controle e fiscalização sobre o contrato de concessão.

Veja-se que, apesar dos projetos mencionados pelo PMSB, dados do IBGE (2017) apontam que o município de Campos não possui Fundo Municipal de Saneamento, ainda não concluiu a elaboração e implementação da Política Municipal de Saneamento e, apesar de haver aprovado a Lei Municipal nº 8531/2013 após a aprovação de seu Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), este foi tornado insubsistente.

A presente pesquisa também identificou que, ao longo da execução do contrato de concessão, não há qualquer esforço fiscalizatório ou continuidade nas ações entre os sucessivos governos que assumiram a gestão local, de modo que o principal promotor e planejador (de fato) das políticas para o setor não é o poder executivo, mas a própria concessionária. Aliás, o poder público além de não possuir mão de obra tecnicamente qualificada para realizar a fiscalização desse tipo de serviço e de contrato (como também identificado pelo IBGE, 2017) não realizou levantamento das informações necessárias para o acompanhamento da concessão ou dos programas realizados em parceria com a concessionária ou a manutenção, devidamente acautelada, dos documentos imprescindíveis para o acompanhamento da concessão. Veja-se que todas as ações adotadas pela municipalidade resultaram sempre em ampliação dos benefícios à concessionária numa relação pouco transparente com a população.

O programa Águas na Comunidade fora lançado em 2011 com objetivo de realizar obras de modernização e ampliação nos sistemas de abastecimento de aproximadamente 50 localidades com uma população total de mais de 50 mil

habitantes. Inicialmente tais localidades estavam sob a administração municipal e o programa previa a transferência para a Concessionária. Apesar do programa já existir desde 2011, é apenas citado no PMSB (elaborado entre 2012 e 2013). O PMSB resume-se a informar que já houve a contratação de empresa para realizar obras nos sistemas de abastecimento que ainda eram operados pelo poder municipal. Portanto, o próprio PMSB omite informações essenciais sobre a política de saneamento, pois deixa de informar o programa Águas na Comunidade, suas metas, objetivos, valor do investimento municipal, deixando de apontar que o programa também objetivava a transferência de diversas localidades para a gestão de Águas do Paraíba, o que efetivamente aconteceu, mesmo à revelia das normas procedimentais, como a realização de processo licitatório.

De igual modo, o município nunca realizou qualquer estudo sobre o impacto do preço das tarifas sobre a renda da população, especialmente a população carente. Adotando um programa de tarifa social que não contempla adequadamente os mais vulneráveis, além de, assumir como política pública um sistema de majoração tarifária quase anual, contudo, sem observar os sucessivos descumprimentos das obrigações contratuais de Águas do Paraíba.

4.2 – Plano municipal de saneamento básico (PMSB)

Segundo o Marco Legal do Saneamento, todo PMSB deve conter elementos mínimos essenciais ao desenvolvimento das políticas públicas do setor de forma integrada ao comitê da bacia hidrográfica da qual o município faz parte, definindo metas de curto, médio e longo prazo, tendo como objetivo final a universalização dos serviços de saneamento em suas quatro modalidades, zelando pela construção de mecanismos de controle social e garantindo ampla participação popular em seu planejamento, fiscalização e controle, além da atuação de agência reguladora, como definido pela Lei nº 11.445/2007.

Para tanto, a primeira medida que o PMSB deve realizar é a elaboração de um diagnóstico setorial, ou seja, um levantamento sobre o atual estado dos serviços de saneamento do município para cada segmento, identificando o grau de cobertura, nível de atendimento, eficiência do sistema, índice de perdas na distribuição, os pontos fortes do sistema e aqueles que precisam de maior atenção e também identificar as falhas e propor alternativas, através de amplo debate com a sociedade.

Ademais é preciso considerar as especificidades de contratos existentes que interfiram nos serviços de saneamento, especialmente se o município houver aderido a algum tipo de convênio, consórcio, quando o plano deve ser elaborado de forma integrada com os entes consorciados, ou mesmo se houver contratos de concessão ou de parcerias público-privadas ou qualquer outra forma de delegação.

Esse levantamento é de essencial importância não apenas porque ele orientará o escopo do projeto e as possibilidades de planejamento, segundo cada ator envolvido, mas também porque é um ótimo momento para que os municípios reavaliem o desempenho e o cumprimento das metas contratuais, num processo democrático de prestação de contas à sociedade. Tal perspectiva assume uma relevância ainda maior nos municípios em que os serviços foram delegados para outro prestador em razão da existência de metas e prazos, obrigações contratuais que podem gerar multas, indenizações e outras penalidades como a denúncia do contrato além de responsabilizações cíveis e criminais.

Sobre o PMSB de Campos dos Goytacazes, é preciso ressaltar, o documento foi elaborado com sérias e graves irregularidades desde pequenas imprecisões técnicas, até falhas grosseiras nas metas mais relevantes para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, além de apresentar um tom elogioso a figuras políticas e empresas.

4.3 – Validade e transparência do PMSB de Campos dos Goytacazes

A primeira característica que mais chama a atenção no Plano Municipal de Saneamento Básico de Campos dos Goytacazes é sua falta transparência e inacessibilidade das informações, uma vez que o PMSB não se encontra nos sites oficiais do Município, nem do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Até mesmo quando as informações sobre o PMSB são solicitadas por órgãos oficiais do Estado como a Defensoria Pública, que solicitou cópia do plano para instruir ação civil pública sobre falta de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Bairro de Travessão, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente apresentou apenas o produto 3 (que deveria tratar da caracterização municipal) como se tal documento constituísse o PMSB em sua totalidade. O que contrasta com as informações apresentadas pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente de que PMSB é composto de 10 produtos, incluindo o relatório regional de saneamento básico.

Já em contato com Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos⁷ (NEA-BC), também integrante do Conselho Municipal, tal órgão informou que os produtos do PMSB não estavam mais disponíveis no site do Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP) e que o plano municipal teria se tornado insubsistente.

Em consulta ao site do CEIVAP, localizamos o documento “Relatório de Ficha de Projeto para Elaboração dos PMSB”⁸. Tal documento informa que foi firmado o Contrato n. 09/2012 entre a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP) e empresa RDZ Gestão Ambiental, em 06/07/2012, no valor de R\$ 2.358.000,00, cujo objeto era o assessoramento para elaboração do PMSB dos municípios de Bom Jardim; Campos dos Goytacazes; Cordeiro; Duas Barras; Itaocara; Macuco; Santa Maria Madalena; Santo Antônio de Pádua; São Fidélis; Sebastião do Alto e Trajano de Moraes, todos no Estado do Rio de Janeiro.

Ainda segundo o mesmo relatório, o Contrato 09/2012 fora cancelado em 31/10/2016, após o pagamento de R\$ 648.450,00 (seiscentos e quarenta e oito mil quatrocentos e cinquenta reais) até aquele momento, apenas 27,5% do projeto fora concluído.

Diante de tais fatos, surge grande incerteza jurídica quanto ao PMSB de Campos dos Goytacazes uma vez que a lei Municipal nº 8.531/2013, em seu artigo 44 prevê que o plano integra o texto legal, todavia o documento não segue anexo ao diploma legal, tão pouco é possível o acesso ao documento em sua integralidade, não sendo localizáveis os produtos 1, 2, 7, 8, 9 e 10. Tal incerteza perdura até 2020, quando da atualização do Plano Diretor Municipal que reconhece a necessidade de elaboração do PMSB, ao invés de referir-se à necessidade de atualização, o que significa o reconhecimento tácito de sua inexistência jurídico-normativa.

4.4 – Qualidade técnica do PMSB

⁷ Trata-se de um projeto gerido pela Associação Raízes em 2008, que se descreve como constituída por educadores desta Região, com o objetivo de “promover a organização comunitária para exercício da cidadania, disseminando conhecimentos baseados na educação ambiental crítica para a gestão socioambiental. Atualmente tem como principal atuação o desenvolvimento do Projeto Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos mais conhecido por sua sigla, NEA-BC”. O projeto NEA-BC é financiado pela Petrobras.

⁸ disponível no site da CEIVAP - <http://www.sigaceivap.org.br:8080/ceivap-gepro/relatorios/relatorioFicha.html?p=594>

Reproduzindo falhas do contrato de concessão, o PMSB não informa com precisão as áreas que integram a prestação dos serviços do contrato de concessão e as áreas que permanecem sob a prestação direta dos serviços municipais de água e esgoto e, ao utilizar conceitos vagos, dificulta não apenas o controle social, mas a própria fiscalização do poder público e avaliação sobre o cumprimento das metas.

Veja-se, por exemplo, no Produto 3, o PMSB informa que as áreas urbanas são operadas pela concessionária Águas do Paraíba, "ficando sob a responsabilidade da Prefeitura as localidades mais afastadas e de menor concentração populacional" (PMSB, produto 3, p. 64). A vagueza da conceituação é tamanha que nem mesmo Concessionária e Poder Concedente conseguem precisar quais são as áreas em que devem atuar. Como exemplo podemos citar a ACP nº 0005412-35.2018.8.19.0014, em que a Defensoria Pública pleiteia a extensão da rede de esgoto em Travessão. Enquanto a Procuradoria Municipal alega que a área está sob a gestão da Concessionária, a empresa alega que a área não integra o contrato de concessão.

De igual forma, o PMSB apresenta informações confusas, aponta índices de abastecimento de água e coleta de esgoto para o Município, mas não aponta o período dos dados, ademais a elaboração do plano ocorreu entre os anos de 2012 e 2013, vindo a integrar a Lei Municipal nº 8.531/2013, que estabeleceu a Política Municipal de Saneamento em 2013. Tal prolongamento temporal associado a ausência de referências claras no texto gera situações inusitadas, como as identificadas no Produto 3, elaborado no ano de 2012, mas apresenta dados de 2013, como índice de coleta e tratamento de esgoto.

Sobre a cobertura de água, por exemplo, o PMSB informa que o município apresentava percentuais de cobertura em diferentes áreas que variavam de 0 a 20% e outras áreas com cobertura de 20 a 60% e que esses dois perfis de cobertura representavam a maior parte do território municipal. Destaca a existência de áreas urbanas com cobertura de água entre 60 a 90%, como algumas sedes distritais. Tal fato gera certa inconsistência com os dados declarados ao SNIS, uma vez que desde 2007 o Município e a Concessionária vem informando que o índice de cobertura de água na área urbana já alcançava 100%, apresentando pequena oscilação entre 98 e 99% nos anos de 2009 a 2011. Portanto, como os dados do SNIS também são gerados por autodeclaração dos prestadores não se sabe se a imprecisão está na declaração feita pela concessionária ou no levantamento de dados do PMSB.

Do mesmo modo, outro ponto de inconsistência do PMSB se dá quando o documento aborda o valor da tarifa média, o PMSB aponta que a tarifa média de água e esgoto era de R\$ 4,80/m³, mas não informa o ano referência dessa tarifa. Segundo dados do SNIS, a tarifa média para o Município de Campos dos Goytacazes nunca foi de R\$ 4,80, esteve em R\$ 4,30 em 2015.

Nesse sentido, vale ressaltar que as tarifas praticadas por Águas do Paraíba estão entre as 10 mais caras do país, quando comparamos os dados levantados pelo Instituto Trata Brasil para os anos de 2009 a 2018 que compara o desempenho dos municípios acima de 300 mil habitantes. E, apesar de a tarifa já ser elevada e o PMSB haver calculado uma tarifa ainda mais elevada, o plano não apresenta discussão ou propostas sobre a realidade tarifária, que sequer é tratada pelo PMSB como um problema.

Ainda sobre elementos atípicos identificados no PMSB, podemos destacar o tratamento destinado à família Garotinho, chegando a afirmar, sem qualquer comprovação, que: "a região Norte Fluminense passou por mudanças significativas no início da década de 1990, mudanças políticas e estruturais com a chegada do casal garotinho ao Palácio da Guanabara". Tal afirmação não guarda qualquer relação com a análise de diagnóstico que deveria ser realizada pelo PMSB, soando como um desajeitado elogio a então prefeita Rosinha Garotinho.

Da mesma forma, o PMSB numa aparente tentativa de elogiar o desempenho da Concessionária Águas do Paraíba apresenta uma informação tendenciosa. O PMSB sustenta que é possível identificar uma melhoria dos serviços de água e esgoto a partir de 1997 e atribui tal melhora ao início das operações da Companhia Águas do Paraíba. Todavia, a concessionária privada apenas passou a atuar no município em setembro de 1999, após longa disputa judicial, como discorrido nos capítulos iniciais deste trabalho, portanto, se houve melhora em tal período o mérito deveria ter sido atribuído à gestão da Cedae.

Outrossim, o PMSB apresenta ainda premissas equivocadas e uma visão colonial e determinista sobre o papel nacional na economia global, ao considerar que "*a divisão internacional do trabalho destina-se para o Brasil fornecer matéria prima e para a Ásia ser a fábrica do mundo*" (PMSB, produto 6, p. 51-52). Não obstante, como se verá mais adiante, esse não é o aspecto mais inquietante do PMSB Campista.

CAPÍTULO 5

CARACTERIZAÇÃO SETORIAL DO PMSB

No Município de Campos dos Goytacazes os serviços de saneamento básico são realizados pela Companhia Águas do Paraíba, por meio do Contrato de Concessão iniciado em setembro de 1999, tendo por atribuição atuar nas áreas urbanas, sedes distritais e em uma lista de localidades apresentadas no termo contratual. Por sua vez, o Município de Campos permaneceu com a gestão dos serviços nas áreas rurais e demais localidades não abrangidas pela concessão. Segundo o PMSB não há tratamento de esgoto na área rural (PMSB produto 3, pag70) e o abastecimento de água é realizado pela Empresa Municipal de Habitação (EMHAB), de forma precária, e em algumas localidades não há sequer sistema de abastecimento e o serviço é prestado por caminhões pipa.

Ademais, o plano municipal aponta que existe sistema de abastecimento de água, prestado pela EMHAB, em aproximadamente 45 localidades: Terminal Pesqueiro; Conceição do Imbé; Aleluia; Caboio; Beira do Taí; Minha Deusa; Pernambucana; Quilombo e Santa Ana; Usina São João; Santa Cruz; Fazendinha; Fazenda do Colégio; Campo Limpo; Mundéus; Caxias de B. Rangel; Paus Amarelos; Carvão I e II; São Benedito - Lagoa de Cima; Alto do Elizeu; Balança Rangel; Mussurepe/Coqueiro/São Bento; Caxeta de Santa Ana; Pedra Negra; Ponta da Lama e posto Flexa; Veiga; Largo do Garcia; Balança do Jai; Venda Nova; Campo Novo; Marcelo ETA; São Diogo; Mata da Cruz; Brejo Grande; Matutu; Barro Vermelho; Ribeiro Amado; Guandú; Seis Marias; Palmares; Morro da Parabólica; Correnteza ETA; Martins Lage ETA.

O PMSB definiu o sistema de abastecimento da EMHAB nos seguintes termos (PMSB, Produto 4, p. 443):

O sistema público de captação, tratamento, reservação e distribuição de água não apresentam (sic) uma complexidade operacional de relevância. Apresentam problemas estruturais, de implantação, de falta de logística e operacionais, o que comprometem (sic) a qualidade dos serviços prestados, bom como (sic) inviabilizam o atendimento e demanda atual e principalmente a demanda futura dos distritos citados acima. o sistema sofre perdas físicas de água, causadas principalmente por vazamentos nas redes de distribuição sem nenhum tipo de controle de vazão e em virtude do estado geral de má conservação da rede. Estes fatores geradores de perdas ainda expõem a água aduzida a problemas

de infiltração e de contaminação comprometendo ainda mais a qualidade da água a ser distribuída (PMSB, p. 443, grifo nosso).

A análise dos problemas identificados na prestação dos serviços da EMHAB apresenta critérios técnicos e reconhece deficiências que, se sanadas, podem otimizar o funcionamento da rede e elevar a qualidade da água que tem sido ofertada à população. Dentre as maiores dificuldades o PMSB elencou oito aspectos críticos (PMSB, Produto 4, p. 443/444):

- Má qualidade da água da maioria dos poços (cerca de 70%) apresenta teores elevados de ferro e manganês;
- Não há cadastro sobre os locais, qualidade e quantidade das redes de distribuição, reservatórios e dos poços, sendo imperativo à identificação das unidades operacionais com a definição de materiais;
- em razão dessa composição há elevado nível de incrustação de ferro e manganês na rede de distribuição que pode causar a substituição de parte da rede e reduz a vida útil do equipamento, além da necessidade de manutenção em razão do desgaste natural da rede que é antiga e não se encontra em bom estado de conservação;
- Falta mão-de-obra especializada, além de não haver equipamentos e bombas para as situações de emergência;
- A estação de tratamento de água de Martins Lage não possui estrutura adequada e não atende aos padrões de qualidade;
- Apenas na estação de tratamento de água Marcelo há estruturas de laboratório e casa de química junto a ETA.
- Não há macromedição, por não dispor de medidores de vazão e de indicadores de pressão e nível nas unidades operacionais componentes de sistema, torna-se praticamente impossível a quantificação dos volumes produzidos, consumidos e das perdas sofridas ao longo das diversas etapas da captação, tratamento, criação de reserva e do abastecimento. Não há controle operacional implantado, nem sistema de controle operacional de macromedição global e setorial e da automação como instrumentação, necessária e adequada para um efetivo centro de controle operacional.

- O déficit na produção e criação de reserva de água tratada associada ao gasto abusivo gera a falta de água tratada, além de um consumo superior de energia elétrica, um consumo superior de produtos químicos e conseqüentemente o desperdício dos recursos hídricos existentes na região.

É pertinente salientar que após a indicação das falhas nos sistemas de abastecimento gerenciados pela EMHAB, o PMSB, de forma genérica, informa que o Município de Campos firmou contrato para realizar a implantação/ampliação, manutenção e operação dos sistemas de abastecimento e tratamento de água nas 45 localidades até então atendidas pela EMHAB.

Apesar de haver informado que tais obras seriam realizadas pela empresa vencedora de licitação (sem referência nem ao certame, nem a empresa), através de contrato de empreitada, não constam no PMSB os projetos das reformas, prazos para cumprimento ou proposta vencedora:

O município de Campos dos Goytacazes para atender os distritos, contratou uma empresa através de licitação, em regime de empreitada para a prestação de serviço de implantação, ampliação, manutenção e operação dos sistemas de tratamento e distribuição de águas de 45 sistemas localizados em diversos distritos, atendendo uma população de aproximadamente 51.700 habitantes (PMSB, Produto 4, p. 92).

Por outro lado, chama a atenção que o PMSB não tenha realizado o mesmo levantamento sobre as condições de funcionamento, estado de manutenção e qualidade dos sistemas de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto das áreas geridas por Águas do Paraíba, ainda mais porque se trata das regiões de maior densidade populacional e maior nível de urbanização.

Muito embora o PMSB descreva o contrato de concessão como as "prioridades previamente definidas em comum acordo entre a concessionária e município e a comunidade", não há qualquer informação sobre o plano de ações previsto no contrato de concessão, suas metas, prazos, se o cronograma está sendo cumprido ou se existem obras em atraso.

O sistema de abastecimento de águas sob gestão da concessionária Águas do Paraíba é descrito no PMSB com as mesmas informações apontadas no site da empresa, limitando-se a informar a localização de cada ETA, a população atendida e

o tipo de tratamento, dados que não constituem um diagnóstico setorial. De modo geral a descrição dos sistemas operados por Águas do Paraíba pode ser definida como altamente superficial e imprestável como subsídio para elaboração do plano de metas para a universalização dos serviços de saneamento, o que constitui o cerne do PMSB.

5.1 – Viabilidade econômica

Após a conclusão de seu autodeclarado incompleto diagnóstico setorial, o PMSB apresenta resumidamente as estratégias para o financiamento e execução das metas definidas. Quanto às modalidades e opções de financiamento o plano se resume a declarar que o Município deve buscar parcerias com o Governo Federal e Estadual na busca por recursos além de órgãos e programas de financiamento para o setor de saneamento. Não há nenhum planejamento nesse sentido.

Considerando as metas propostas, o PMSB previa a necessidade de investimento de R\$ 652 milhões de reais para atender todas as ações previstas para os próximos 25 anos. Desse total, apenas para o setor de águas e esgoto o valor total do investimento ficaria em R\$ 402.305.150,00.

5.2 – Metas do PMSB

Das ações previstas para o segmento de abastecimento, a ampliação do abastecimento de água para a população urbana foi definida em 23 projetos. O primeiro projeto foi definido como a necessidade de avaliar e manter o sistema de abastecimento existente e realizar modificações necessárias para alcançar a população ainda sem atendimento e permitir que a rede de abastecimento acompanhe o crescimento populacional local. Este primeiro projeto apresenta ações de curto médio e longo prazo

Os outros 22 projetos dizem respeito a melhorias nas localidades sob administração do Ente Municipal e geridas pela EMHAB. Esses projetos contemplam apenas ações de curto prazo e tratam de obras de manutenção e modernização desses sistemas e já foram contratados. Ações que supostamente já integravam o programa municipal Águas na Comunidade.

Nesse aspecto é emblemático que o primeiro projeto apresentado no PMSB aponte a necessidade de avaliar o sistema de abastecimento de água existente. Veja-se que o objetivo do PMSB é exatamente apresentar um diagnóstico da atual situação e apontar as possíveis soluções, com estratégias de implementação de curto, médio e longo prazo, visando a universalização do serviço, mas mantendo uma perspectiva realista com um programa de ações exequíveis.

Desta feita, o PMSB indiretamente reconhece que não realizou sua principal função de apresentar o diagnóstico setorial, apontando que ainda é necessário fazê-lo. Tal falha reflete diretamente na qualidade das propostas e metas construídas, uma vez que o plano foi construído sem as informações necessárias sobre quase a totalidade da rede de saneamento existente.

Esse fato também chama a atenção porque o PMSB apresenta críticas ao funcionamento do setor de saneamento que era administrado pelo município e apresentou um programa de ações para adequar esse segmento. Entretanto, não foi sequer capaz de apresentar uma análise consistente da parcela do setor sob gestão da concessionária Águas do Paraíba.

5.2.1 – Planos para otimização do abastecimento de água

O PMSB reconhece que para melhorar a eficácia do sistema de abastecimento de água, é necessário garantir a redução de perda de água, desde a produção até a distribuição e adequar a capacidade de produção e reserva considerando fatores como interrupções no abastecimento devido a manutenção ou mesmo outros problemas atípicos e capacitar a rede para garantir suprimento de água nos horários de maior demanda.

Para tanto, o plano de otimização de abastecimento de água do PMSB visa a modernização de equipamentos, adoções de critérios técnicos para monitoramento da rede e redução das perdas na distribuição e apresenta metas imediatas, de curto, médio e longo prazo, na forma abaixo descrita:

1. Plano imediato: reduzir em 10% o índice de perda de água e realizar modelagem computacional do sistema de abastecimento de água de Campos dos Goytacazes (prazo de 03 anos)

2. Plano de curto prazo: reduzir em mais 12% o índice de perda de água e realizar a setorização dos sistemas, implantando macromedidos para auxiliar na análise do balanço hídrico (prazo de 04 a 09 anos).
3. Médio prazo: reduzir em mais 14% o índice de perdas de água e automação dos sistemas de abastecimento (prazo de 10 a 15 anos)
4. Longo prazo: reduzir em mais 14% o índice de perda de água (prazo de 16 a 25 anos)

Novamente é preciso destacar que o PMSB elaborou suas metas sem realizar uma avaliação dos sistemas de abastecimento de água no município. Veja-se por exemplo que o plano não menciona em nenhum momento as metas previstas no contrato de concessão, no termo de rerratificação do contrato de concessão ou em seus dois termos aditivos, até então aprovados pelos pelo poder concedente. Como será descrito no capítulo sobre a caracterização do contrato de concessão, só existiam duas metas pactuadas sobre redução de perdas na distribuição. A meta de curto prazo do instrumento concessório previa redução em 4% no índice de perdas após os 5 primeiros anos de operação. A meta de longo prazo determinava a redução em 25% até o final do período contratual.

Desta feita, o PMSB logrou produzir metas mais rigorosas do que as previstas no contrato de concessão, passando a exigir maior eficiência nos serviços de abastecimento acrescentando as metas imediatas e de médio prazo. De outra banda, apenas a referência a redução de percentuais de perda de água no sistema, sem a definição dos conceitos, metodologia de cálculo e cronograma de acompanhamento garantem pouca efetividade para o PMSB.

Destaca-se que tanto o plano imediato quanto o de curto prazo, no que se refere as metas de redução de perda de água do PMSB, não foram realizadas uma vez que os dados do SNIS indicam que o índice de perda tem crescido, especialmente a partir de 2015 e chegando a quase 49,12% em 2019 (tais dados serão discutidos na análise dos resultados).

Além de apontar planos sobre problemas pontuais ou previsíveis, como a criação de plano emergencial para abastecimento de água temporário por problemas técnicos ou contaminação de manancial ou ainda a criação de plano de identificação/localização de hidrantes e garantia de rede devidamente pressurizada para enfrentamento de incêndios (o que não existia no município), o PMSB não foi

capaz de realizar um diagnóstico setorial sobre a eficiência do sistema, se o problema decorre de perdas fictas ou reais, quais são as áreas mais críticas, tão pouco apresentou um plano para enfrentamento do problema, apenas aponta a necessidade de redução dos índices de perda nos percentuais indicados. Desta feita a vagueza das metas propostas é também um reflexo da inexistência de um diagnóstico preciso sobre as condições do setor.

5.2.2 – Projeto de Ampliação e Otimização do Sistema e Esgotamento Sanitário

Dos projetos para os serviços de coleta e tratamento de esgoto apresentados no PMSB, é preciso destacar algumas inconsistências. Inicialmente o plano, elaborado entre 2012/2013, aponta que o índice de coleta de esgoto segundo dados do SNIS, em 2012, era de 41% para população urbana, depois estabelece como meta imediata que a cobertura de esgoto seja ampliada para 70% da população urbana no prazo de até 3 anos. Todavia, os dados do SNIS são divulgados com um atraso de 2 anos, ou seja, representam a realidade de dois anos antes, portanto, os dados do SNIS 2012 representavam os dados do ano de 2010.

Ainda assim, é preciso destacar que o PMSB foi realizado com participação da administração municipal, da concessionária Águas do Paraíba e outras entidades de caráter técnico e ainda contou com assessoria da empresa DRZ Gestão Ambiental, contratada por meio do CEIVAP para elaboração do PMSB. Não soa razoável que a própria concessionária ou o ente municipal não conhecessem a real condição do seu sistema de saneamento. Pior, que sequer tenham buscado realizar um levantamento atualizado das informações à sua disposição para elaborar o PMSB.

Destarte soa paradoxal que o PMSB tenha definido meta de ampliação da cobertura da rede de esgoto da área urbana para 70%, num período de 03 anos (ou seja, de 2013 até 2016), se no próprio ano de 2012 a cobertura de esgoto para a população urbana já era de 74,58%.

Aliás, quando cruzamos as metas propostas pelo PMSB com as metas pactuadas no contrato de concessão, o planejamento municipal se revela completamente contraditório. Segundo as metas originárias do contrato de concessão, o patamar de 85% de cobertura de esgoto na área urbana deveria ter sido alcançado desde 2005, ou então, segundo as metas do Termo de Rerratificação ao Contrato de Concessão aprovado em 2003, a meta de expansão da rede de esgoto para o ano de

2013 era alcançar 90% da população urbana. Portanto, o PMSB não só não reconheceu as irregularidades já existentes como propõe metas que já deveriam ter sido cumpridas e até ultrapassadas, quando comparadas com as metas previstas no contrato de concessão.

O mesmo pode ser dito para o projeto de curto prazo, entre 4 e 9 anos, ao determinar que a rede de esgotamento sanitário da sede municipal deveria alcançar 85% de cobertura e tratamento, portanto, com previsão para ser realizado entre os anos de 2017 a 2021, enquanto o contrato de concessão determinava que a cobertura de esgotamento sanitário para toda área urbana deveria ser de 90% desde 2013. Já a meta de tratamento de esgoto no patamar de 85% do esgoto coletado deveria ter sido alcançada desde o ano de 2005 (ou 2009 se considerarmos o teor do Termo de Rerratificação ao contrato de concessão). Na prática, o PMSB estava propondo uma redução de 5% na meta de extensão da rede de esgoto associada a uma prorrogação de até 8 anos para alcançar os indicies determinados na concessão para a extensão da rede de esgoto e uma prorrogação de até 16 anos (ou 12 anos) para cumprir a meta de tratamento de esgoto.

Destarte, o PMSB apresenta uma enorme dilação do plano de metas previsto no contrato de concessão, incapaz de realizar levantamento realista da conjuntura municipal e que sequer consultou o contrato de concessão.

Os únicos elementos positivos nas metas para ampliação da rede de esgoto propostos no PMSB são apresentados nas ações de médio e longo prazo, ao determinarem a ampliação da rede de esgoto em patamar de 95% e 100% respectivamente, uma vez que o contrato de concessão exigia apenas o atingimento do patamar de 90% de cobertura de esgoto para toda área de concessão para o ano de 2013. Nesse aspecto, a previsão do PMSB significaria a ampliação de 5% da rede de esgoto num prazo de 2013 a 2028 e posterior ampliação em mais 5% até 2038.

5.2.3 – Projeções

O PMSB apresentou ainda projeções de cenários sobre o sistema de abastecimento de água e sistema de esgoto de modo vago e utilizando dados equivocados.

Para a projeção do cenário de abastecimento de água, o PMSB apontou a necessidade de adequação das estações de tratamento de água cuja eficiência seria

de apenas 30% no que diz respeito a qualidade da água, para o ano de 2013. Considerando que o PMSB não detalha seu conceito de eficiência sobre qualidade da água, não há como saber se se trata do volume de água produzido dentro dos padrões de qualidade ou do próprio grau de atendimento a legislação sobre qualidade da água, o que, inquestionavelmente, evidencia a urgente necessidade de melhoramento do sistema de abastecimento. Partindo dessa premissa, o PMSB elaborou três cenários: tendencial, sem nenhuma modificação; normativo, com pequenas modificações e reparos; desejável, com manutenção periódica e construção de novas ETAs.

Na projeção de cenário tendencial, a eficiência das ETAs permaneceria a mesma, 30%, por todo o período delimitado no plano (2013 a 2038). No cenário normativo, o PMSB apresenta uma melhora gradual da eficiência das ETAs, chegando à eficiência de 50% em 2025 e 70% em 2038. No cenário desejável o incremento na eficiência das ETAs seria muito maior, apresentando índices de 75% para o ano de 2025 e de 100% para 2038.

Tabela 5.1 – Plano de Ação - Eficiência ETA - PMSB, Produto 6, p. 670.

Cenários	Adequação das ETAs (Qualidade das Águas)				
	2013	2020	2025	2030	2038
	Eficiência da ETA %	Eficiência da ETA %	Eficiência da ETA %	Eficiência da ETA %	Eficiência da ETA %
Tendencial 1 – Manutenção do atual sistema de Abastecimento de Água sem nenhuma modificação.	30	30	30	30	30
Normativo 2 – Manutenção do sistema atual, com pequenas modificações nas ETAs, reparos na rede e manutenção mensal	30	35	50	65	70
Desejável 3 – Manutenção do sistema atual periodicamente com construção de novas ETAs e ampliação e adequação das ETAs antigas	30	55	75	85	100

Fonte: DRZ Gestão Ambiental (Adaptado).

Chama atenção o fato de o PMSB apontar que a eficiência das ETAs, no que se refere a qualidade da água, é de apenas 30%. Frise-se que o PMSB também não menciona quais ETAs estariam contempladas nessa avaliação de eficiência, não sendo possível precisar se se trata do sistema sob gestão do município, o sistema sob gestão da concessionária ou uma ponderação total de todo o sistema, sendo a última opção a mais factível considerando a ausência de referências. Outrossim, o PMSB sequer apresenta os parâmetros adotados para definição do conceito de qualidade da

água empregados plano, também deixando de indicar como se deu o cálculo para avaliação do nível de eficiência indicado.

Já quanto à projeção de cenários para o sistema de esgotamento sanitário, o PMSB apresenta informações equivocadas sobre o índice de coleta de esgoto. O PMSB informa que a taxa de cobertura do município seria de 49,72% e que o índice de tratamento de esgoto seria de 34,24% e que tais dados foram obtidos pelo SNIS, embora não apresente o ano de referência. Em consulta ao SNIS é possível verificar que o índice de coleta de esgoto para o Município foi de 49,72% no ano de 2010, todavia, o índice de tratamento de esgoto para esse mesmo ano já era de 68,88%. Considerando a melhor projeção apresentada no PMSB, o Município só alcançaria índice de tratamento de esgoto próximo a esse valor, no ano de 2030.

Tabela 5.2 – Plano de Ação Esgotamento Sanitário - PMSB, Produto 6, p. 671.

Cenários	Sistema de Esgotamento Sanitário									
	2013		2020		2025		2030		2038	
	Tratado (%)	Coletado (%)	Tratado (%)	Coletado (%)	Tratado (%)	Coletado (%)	Tratado (%)	Coletado (%)	Tratado (%)	Coletado (%)
Tendencial 1 – Manutenção do atual sistema de Esgotamento Sanitário sem nenhuma modificação	34,24	49,72	34,24	49,72	34,24	49,72	34,24	49,72	34,24	49,72
Normativo 2 – Ampliação da rede atual e maior número de ligações das redes coletoras	34,24	49,72	35,1	52,2	37,8	53,0	40,2	54,2	41,2	55,8
Desejável 3 – Construção de novas ETE'S e adequação de ETE'S antigas para suprir com todas as ligações das redes coletoras e universalização da coleta e tratamento de esgoto	34,24	49,72	45,0	54,8	50,8	55,0	70,8	60,0	100	100

Fonte: DRZ Gestão Ambiental (Adaptado).

Frise-se que, se considerarmos o cenário tendencial, a concessionária jamais realizaria as metas contratuais de tratamento e cobertura de esgoto, até o fim do

contrato, em 2038. E até mesmo no cenário desejável, as metas propostas no PMSB estão muito aquém das metas definidas no contrato de concessão, que apesar de não apresentar metas que incluíssem a população rural, definia meta de 90% de atendimento de esgoto para população urbana em 2013 que, segundo dados do IBGE⁹, representa 90,3% da população total do Município. Novamente, o PMSB ignorou as metas estabelecidas no contrato de concessão e a própria realidade local.

Por fim, sobre as metas e projeções apresentadas pelo PMSB de Campos é preciso destacar que ao ignorar as regras definidas para a execução dos serviços de saneamento, em especial as regras postas no contrato de concessão e seus termos aditivos, o PMSB campista subdimensionou as obrigações a cargo da concessionária Águas do Paraíba, em alguns casos a níveis já encontrados na realidade local.

Nesse sentido, as falhas do PMSB são muito graves e muito semelhantes às identificadas por Varga e Lima (2004), no processo de concessão dos serviços de saneamento na cidade de Limeira (SP). A criação de metas fictas para o contrato de concessão, mesma estratégia tentada em Campos com o PMSB, também previa metas que, ao seu tempo de elaboração, já haviam sido realizadas:

A pesquisa demonstrou que, além de suspeitas de corrupção e favorecimento do consórcio vencedor, houve manipulação de informações durante o processo licitatório e depois da concessão, incluindo aspectos como metas de atendimento e investimentos realizados: enquanto as primeiras já haviam sido alcançadas no município antes mesmo da concessão, parte dos últimos também fora realizada anteriormente pelo próprio SAAE ou por empresas contratadas por esta autarquia ligadas ao grupo do futuro consórcio vencedor (VARGAS; LIMA, 2004, p. 79).

Além da irregularidade quanto ao subdimensionamento das metas contratuais através do PMSB, apresentamos abaixo outros problemas identificados no plano de saneamento de Campos.

5.3 – Problemas identificados no PMSB

Além dos pontos já destacados, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais Saneamento do (IBGE, 2017), também corroborados no presente trabalho, identificou que o PMSB de Campos apresenta as seguintes omissões:

⁹ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/pesquisa/23/25207?indicador=25191>.

- 1- Não apresenta programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e metas propostos;
- 2- Não apresenta mecanismos e procedimentos para a avaliação e monitoramento sistemáticos das ações programadas;
- 3- Não apresenta ente regulador dos serviços de saneamento;
- 4- Não apresenta estudo ou proposta para a política de tarifa social.

Os itens 1 e 2 já foram analisados nos tópicos anteriores, restando a análise dos itens 3 e 4.

5.3.1 – Controle social

Segundo o PMSB, entre os anos de 2007 e 2010 o Município de Campos foi beneficiado com investimentos do governo federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Todavia, Águas do Paraíba informa que todos os investimentos realizados no município advêm das tarifas pagas pelos usuários. Por outro lado, o PMSB informa ainda que a situação do sistema de águas administrado pelo município apresentava condições muito precárias, de forma que não fica clara a destinação dada aos recursos do PAC no município de Campos.

O PMSB reforça que a Lei nº 11.445/2007 institui como pilares da gestão do saneamento as atividades de organização, prestação do serviço, regulação e fiscalização. O PMSB, em seu produto 6, p. 9, aponta algumas instituições e atores sociais como "primordiais para o fortalecimento institucional e para auxiliar na maximização e eficácia da gestão e cumprimentos dos objetivos, metas e ações nos prazos estabelecidos". Dentre tais atores o PMSB identifica: o **Ministério Público**, destacando que o Município deveria "buscar junto ao órgão o cumprimento das obrigações estabelecidas em cláusulas contratuais"; **a Câmara de Vereadores**, no exercício da atividade legislativa; **a Secretaria Municipal de Obras**, como auxiliar na elaboração de planos, atuando ainda na fiscalização dos municípios; **a Agência Reguladora Intermunicipal** (mesmo que ela não tenha atribuição para regular os serviços de saneamento no município de Campos) e a sociedade civil organizada, através de líderes comunitários, instituições de ensino, entre outros.

Apesar disso, constata-se pelo acompanhamento da política pública municipal, ao longo dos anos, que todos os atores apontados como relevantes pelo PMSB para “maximizar a eficácia da gestão e cumprimento dos objetivos, metas e ações” foram solenemente ignorados.

O Ministério Público solicitou várias informações da concessionária Águas do Paraíba para apurar denúncias sobre irregularidades na execução dos serviços, especialmente no que concerne a cobrança da tarifa de esgoto em desacordo com as regras técnicas específicas do setor, assim como também questiona falhas estruturais nos serviços de esgotamento sanitários e sua inexistência em determinadas localidades. Acabou oferecendo algumas ações civis públicas (ACP) em face da concessionária.

A Câmara Municipal oficiou Águas do Paraíba para apresentar os relatórios semestrais e anuais sobre o planejamento das atividades e acompanhamento da execução do contrato de concessão. As informações não foram prestadas.

A Secretaria Municipal de Obras, que tem o dever de fiscalizar e supervisionar o contrato de concessão, foi oficiada pela Defensoria Pública para apresentar a proposta vencedora que garantiu a concessão de Águas do Paraíba, além dos posteriores termos aditivos e seus respectivos processos administrativos. A maior parte dos documentos nunca foi apresentada, apenas o edital de licitação, o contrato de concessão e os termos aditivos foram apresentados. A proposta vencedora e os diversos processos administrativos nunca foram localizados.

Quanto à participação da sociedade civil, não só o PMSB, mas todo arcabouço jurídico municipal parece ter sido desenhado para evitar sua participação: o conselho municipal de meio ambiente e saneamento não tem participação das universidades locais ou mesmo dos usuários do serviço; a política municipal de saneamento (Lei Municipal nº 8.531/2013), embora represente uma réplica da Lei Federal nº 11.445/2007, ao regulamentar o capítulo sobre a participação popular e o controle social, apresenta dois artigos vagos, sem definir qualquer mecanismo concreto de participação popular, limitando-se a pontar que ela é fundamental à democracia e se realizará por meio do Estado¹⁰. Entretanto, chama a atenção que todos os outros

¹⁰ A Lei nº 8.531/2013, que trata da Política Municipal de Saneamento Básico aborda a participação popular nos artigos 42 e 43:

Art. 42 A Participação Popular tem por objetivo valorizar e garantir a participação e o envolvimento da comunidade, de forma organizada, na gestão pública e nas atividades políticas administrativas.

Art. 43 A garantia da participação dos cidadãos é responsabilidade do governo municipal e

dispositivos representem uma réplica da lei federal e exatamente neste tópico, sobre os mecanismos de participação popular e controle social, quando o legislativo municipal deveria dar concretude às recomendações propostas na legislação federal, o Município fez o oposto e retirou da legislação municipal qualquer forma de participação popular que já constava na lei federal.

O PMSB destaca também a importância da realização de revisões periódicas e, em consonância com as diretrizes e princípios fundamentais da Lei nº 11.445/2007, aponta a necessidade de se garantir a participação social em todas as etapas da política municipal, principalmente nas fases de execução e controle de qualidade do serviço:

Da mesma forma, deve-se manter a participação da sociedade, com acesso às informações do PMSB, dados de saneamento do município os quais devem ser atualizados constantemente, ações que estão sendo executadas, evolução do setor, de forma a trabalhar com o apoio da população, uma vez que a administração municipal deve desenvolver e seguir um planejamento construído com a participação da sociedade (PMSB, Produto 6, p. 585).

O PMSB previa ainda a criação de um sistema de fiscalização do saneamento no município, para acompanhar as novas diretrizes propostas pelo plano, sugerindo a criação de uma agência reguladora. Neste ponto há uma grande contradição. O PMSB afirma que o Município de Campos dos Goytacazes está sob regulação da AGENERSA, porém a referida agência reguladora estadual tem atribuição para fiscalização/regulação apenas para os serviços de gás no município campista. No site da AGENERSA não consta a urbe campista como integrante do escopo de municípios regulados para o setor de saneamento básico.

O PMSB propõe ainda a criação de um sistema de controle social e ouvidoria, buscando garantir publicidade das informações e ações relacionadas ao saneamento e garantindo à comunidade a possibilidade de participar do planejamento, execução e acompanhamento da política municipal. Como única medida concreta, o plano

tem por objetivos:

I - a socialização do homem e a promoção do seu desenvolvimento integral como indivíduo e membro da coletividade;

II - o pleno atendimento das aspirações coletivas no que se refere aos objetivos e procedimentos da gestão pública, influenciando nas decisões e no seu controle;

III - a permanente valorização e aperfeiçoamento do poder público como instrumento a serviço da coletividade.

sugere a criação de uma ouvidoria na modalidade disque denúncia. Atualmente a prefeitura municipal informa dois canais para tais denúncias, um pelo Procon e outro pela Ouvidoria Geral do Município.

5.3.2 – Acesso aos serviços de saneamento e majoração tarifária

O PMSB também destaca que não existe um programa específico para atendimento dos locais mais carentes e vulneráveis com abastecimento de água, embora haja o reconhecimento que uma parcela desses locais seja atendida, especialmente aquelas localidades que integram o perímetro urbano.

Nos levantamentos apresentados nos produtos 3 e 4, o PMSB reconhece que o município não dispõe de política pública que viabilize o acesso aos serviços de saneamento as populações carentes (apesar de o município haver criado desde 2006 tarifa social para população carente e tarifa social para comércio de pequeno porte), destacando ainda que quando o serviço existe, ele apresenta qualidade inferior aquele prestado nas áreas centrais do núcleo urbano, portanto reconhece que o serviço prestado à população carente é de pior qualidade.

O produto 6 do PMSB, que deveria tratar sobre infraestrutura, programas, projetos e ações, destina apenas um parágrafo para o tema esgotamento sanitário, simplesmente apontando que soluções individuais não constituem serviço de saneamento, mas como diretriz da política de saneamento é importante que se viabilize "meios adequados para atendimento da população rural dispersa". O PMSB destaca também a importância da fiscalização das unidades que produzam efluentes não domésticos, obrigando que tais empreendimentos adotem soluções individuais eficazes e destaca ainda que o município deve garantir condições para que a população rural, que adota soluções individuais, tenha acesso ao adequado abastecimento de água.

Nesse sentido, chama a atenção que o PMSB não aborde os problemas e fragilidades do setor, não mencione a falta de atendimento de esgotamento sanitário até mesmo em áreas centrais do núcleo urbano ou o descumprimento das metas contratuais pela concessionária seja quanto a extensão da rede, a demora no início das operações de tratamento de esgoto e o percentual mínimo de tratamento. De fato, o PMSB foi elaborado de tal forma apartado da realidade jurídica do município que o plano não toma em consideração a existência de um contrato de concessão em vigor

cujas metas foram sucessivamente descumpridas em que inexistente fiscalização ou mesmo uma agência reguladora, em frontal violação ao Marco Legal do Saneamento Básico.

o PMSB em seu produto 5, ressalta que, em síntese, o PMSB é composto por: Anteprojeto de Lei do Plano de Saneamento Básico; Regulamento dos Serviços de Abastecimento de Água; Regulamento dos Serviços de Esgotamento Sanitário; Regulamento dos Serviços de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas; Contrato de Concessão e/ou Contrato de Programa. E apresenta ainda um modelo de minuta para todos os documentos citados.

Posteriormente, ainda em 2013, o Município aprovou a Lei nº 8.531, sobre a Política Municipal de Saneamento Básico. o texto legal diz que o PMSB é um documento anexo ao diploma legal, integrando seu corpo, ou seja, conferindo-lhe status legal. Todavia, os supostos documentos anexos não são apresentados juntamente com o texto legal não sendo ainda localizáveis nos sítios eletrônicos oficiais da Prefeitura ou seus órgãos, como Secretaria de Mobilidade Urbana e Infraestrutura (responsável pela fiscalização do contrato de concessão) ou da Secretaria Municipal de Meio Ambiente ou do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento. Assim como não constam o Regulamento dos Serviços de Abastecimento de Água e o Regulamento dos Serviços de Esgotamento Sanitário, como anunciado no PMSB

De igual modo, o PMSB não identifica que existam irregularidades quanto ao elevado valor da tarifa praticada pela concessionária, tão pouco reconhece a existência de conflitos sociais decorrentes da ausência dos serviços de saneamento em determinados bairros, ou como ocorre em algumas localidades, a recusa de diversos munícipes em realizar a ligação de suas moradias à rede geral de água e esgoto, não porque não desejam o serviço, mas porque não possuem condições financeiras de arcar com as elevadas tarifas.

Todavia, o PMSB aponta ainda como meta imediata a realização do equilíbrio econômico financeiro dos serviços de saneamento, adequando as tarifas e custos dos serviços tendo em perspectiva a necessidade de investimentos no setor para garantir a qualidade dos serviços e a universalização do acesso e a manutenção da equidade social na oferta dos serviços de saneamento básico.

Neste aspecto, porém, o PMSB não apresenta qualquer estudo que demonstre a necessidade de majoração das tarifas para a realização do equilíbrio econômico

financeiro do contrato de concessão. A proposta do PMSB é que se contrate um estudo de viabilidade para adequação dos valores da tarifa e também que contemple uma política de subsídios à população de baixa renda para viabilizar o consumo. O PMSB não apresenta qualquer ponderação, nem mesmo superficialmente, sobre a elevada tarifa praticada, sobre os problemas nos serviços de saneamento, sobre contrato de concessão e a execução das metas contratuais, sobre a capacidade contributiva do usuário, sobre a renda, perfil socioeconômico e configuração familiar, sobre a margem de lucro da empresa, ou seja, sobre os elementos constitutivos do equilíbrio econômico financeiro do contrato. Novamente evitando a realização da análise de diagnóstico e prorrogando o urgente debate sobre as tarifas.

Desta feita, evita-se a participação popular na etapa de planejamento à espera do diagnóstico setorial. Diagnóstico esse que constitui a própria premissa de realização do PMSB. Essa é uma estratégia recorrente do PMSB campista. Ao não realizar o estudo de diagnóstico do setor retira-se de pauta o debate público sobre o planejamento das políticas para o saneamento sob a alegação de que é necessário realizar um estudo aprofundado sobre o tema, ao mesmo tempo em que se esquivava de enfrentar as contradições já identificadas no sistema de saneamento local. O que resta são projetos e metas genéricos, imprecisos e até mesmo contraditórios.

CAPÍTULO 6

ANÁLISE DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE ÁGUAS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ)

O contrato de concessão entre o Município de Campos do Goytacazes e a Companhia Águas do Paraíba, inicia sua execução em 14 de setembro de 1999, após diversos conflitos envolvendo movimentos sociais locais, as empresas Águas do Paraíba e CEDAE e classe política campista, que desempenhou uma função ambivalente, ora apoiando os movimentos sociais, ora favorecendo os interesses da empresa privada. Após a contratualização, o governo local passou a favorecer os interesses da concessionária Águas do Paraíba, muitas vezes em detrimento dos direitos dos munícipes e, mesmo quando foram desenvolvidas políticas voltadas para a concretização dos direitos humanos fundamentais de acesso ao abastecimento de água e saneamento básico, a concessionária figurou como a maior beneficiária, como identificamos após a análise do contrato de concessão, seu termo de rerratificação, seus seis termos aditivos, seus mais de vinte decretos majoradores das TRA e TRE e dos decretos reguladores dos serviços de saneamento.

Considerando o grande volume de informações e a inviabilidade da exposição descritiva de todos os mecanismos contratuais que regulam a concessão¹¹, elaboramos o quadro sintético sobre os principais elementos do contrato de concessão e suas modificações ao longo da gestão de 5 prefeitos (e suas reeleições), entre 1999 e 2020:

¹¹ Nos documentos anexos apresentamos um relatório cronológico detalhado sobre todos os documentos analisados pertinentes a concessão dos serviços de saneamento básico no Município de Campos dos Goytacazes.

Tabela 6.1 – Contrato de concessão e aditivos (1997 a 2020).

Ato Jurídico Regulador / Administrador	Tarifa (m³/l/primeira faixa de consumo)	Obras e metas	Prazo
Contrato Concessão/1997 Garotinho	Tarifa inicial em R\$ 0,37.	Expansão dos serviços de água e esgoto para toda área urbana, sedes distritais e localidades específicas. Clausula 4, § 3: Vantagem excessiva: se o município recusar aumentar as tarifas, mesmo com fundamento no interesse público, deverá indenizar a concessionária (preservando o equilíbrio econômico do contrato)	Edital. anexo IV, clausula 3ª, item 3.2: só pode prorrogar o contrato se não houver condenação adm. ou judicial e a concessionária prestar serviços adequados, n/f Lei 8987/95. Máximo 30 anos, prorrogável por mais 15.
Termo de Rerratificação /2003 Arnaldo Viana	Autoriza dois aumentos tarifários de 6,67% sobre o valor praticado entre 2001 e 2003, quando a tarifa foi reajustada para R\$ 0,58 e rifa foi reajustada para R\$ 0,58 e R\$ 0,70 Clausula 4ª, § 9: Instituiu o pagamento de outorga pela concessionária ao município.	Clausula 5ª: Antecipa a meta de expansão da cobertura de esgoto para 90% da população urbana em 2013. Reduz a meta pactuada sobre o tratamento de esgoto. Era previsto cobertura e tratamento de esgoto em 85% até 2005. A meta de cobertura foi alterada para 40% e a meta de tratamento de esgoto para 50% (+17,5% a cada 24 meses). Ocorreu subdimensionamento das metas originais do contrato de concessão clausula 10, § 2: obrigatória a apresentação de relatório semestral clausula 7, o município pode solicitar alteração das metas, mantido o equilíbrio econômico do contrato. clausula 7, § 1º, o município pode antecipar investimentos, se a concessionária autorizar os projetos. Que deverá ser indenizado em montante de 10% (dez por cento) da efetiva arrecadação de tarifas provenientes dos pagamentos realizados, pelos usuários beneficiados pelo investimento em questão (Cláusula 5, § 5)	
1º Termo Aditivo/ 2006	Cria tarifa social e tarifa de pequeno comércio (redução		

A. Mocaiber	de 50% sobre a cota mínima). Tarifa em 2006 era R\$ 1,154 Aprova a realização de seis alinhamentos tarifários cumulativos de 4,95% de 2007 a 2012		
2º Termo Aditivo/ 2007 A. Mocaiber	Apesar de clausula 1, § 3 informar que haveria redução tarifária em razão dos investimentos realizados pelo município e considerando ainda a prorrogação da concessão por mais nove anos. De forma contraditória a clausula 3 aprova a realização de 11 aumentos tarifários cumulativos e sucessivos sendo o primeiro igual a 4,95% e os dez seguintes de 2,15%, entre 2008 e 2018. Tarifa em 2007 era R\$ 1,4044	O município antecipou os investimentos para extensão da rede de esgoto e criação de estação de tratamento de esgoto no Parque Imperial (que era obrigação da concessionária), a obra tinha previsão de conclusão para 2008 e seria transferida para a administração da concessionária	Aprovada prorrogação de 108 meses (9 anos)
3º Termo Aditivo/ 2015 Rosinha Garotinho	3 realinhamentos de 2,33% sobre os consumidores (2019,2020,2021). Justificativa: redução de 30% da tarifa cobrada para o Município (tarifa pública) Cria ainda duas formas de reajuste da tarifa, um reajuste anual que deve seguir a formula paramétrica apresentada no próprio aditivo e outro reajuste quinquenal. Aumento de 10% para 20% alíquota de transferência de receitas da Concessionária para o Poder Concedente em razão da antecipação de investimentos. Da completa quitação de todas as dívidas do Município com Águas do Paraíba, até abril de 2015 Tarifa em 2015 era R\$ 3,199	Cláusula Sexta – Deve ser apresentado ao Poder Concedente através de Relatório Gerencial, sempre no mês de dezembro, o Plano de Investimentos resumindo da Concessionária para o ano seguinte, constando as áreas que serão abrangidas pelos investimentos.	Clausula 3, item 3.2: Aprovada prorrogação de 72 meses (6 anos, alcançando o limite máximo de prorrogações previsto no Contrato de Concessão), como justificativa para manter a modicidade da tarifa.
4º Termo Aditivo/2016 Rosinha Garotinho	Novo aumento da tarifa R\$ 3,375 (decreto 136/2016) Subsidio integral para custear o consumo de todos os moradores das áreas de expansão urbana, por 5 anos.	Inclui no contrato de concessão a expansão dos serviços às 52 localidades integrantes da Área de Expansão Urbana (cujo consumo seria mensurado por macrorregião e custeado pelo município por 5 anos –	

	Regulamentação da cobrança de outorga (decreto 66/2016). Tarifa em 2016 era R\$ 3,688	clausula 1ª, 1.2, 1.3 e 1.5). O Prazo para conclusão das obras era 2017. Estabeleceu antecipação das obras de esgotamento sanitário de Guarus para o ano de 2018 (cláusula 2ª). Com essa antecipação a concessionária ficou desobrigada ao pagamento da outorga até o final da concessão (clausula 3ª)	
Processo Administrativo 6374/2018 Rafael Diniz	aplicação de atualização tarifária anual de 8,09% e do alinhamento tarifário de 2,33%, aplicados de forma concomitante e cumulativa, sobre a tarifa vigente em dezembro de 2018 (R\$ 3,9447/m³) majorando-a para R\$ 4,3632/m³, a partir de 1º de janeiro de 2019.		
5º Termo Aditivo/2018 Rafael Diniz	Tarifa em 2018 era R\$ 4,3632	Concede prorrogação do prazo para conclusão das obras de esgotamento sanitário em Guarus por mais 18 meses (que deveriam ter sido antecipadas para 2018)	
6º Termo Aditivo/2020 Rafael Diniz	Nova majoração da tarifa, com repactuação do ajuste do PA 6374/2018, da seguinte forma: confirmou-se o realinhamento da parcela prevista para 2019 e as duas parcelas restantes foram substituídas por 5 reajustes anuais de 1,946% a serem aplicados cumulativamente de janeiro de 2021 a janeiro 2025 Tarifa em 2020 era R\$ 4,6328 Da completa quitação de todas as dívidas do Município com Águas do Paraíba, até dezembro de 2019.	Concede nova prorrogação do prazo para conclusão das obras de esgotamento sanitário em Guarus, agora previstas para dezembro de 2020. As obras não foram concluídas até o início de 2021	Aprovada nova prorrogação do contrato por 180 meses (15 anos). Violando o limite máximo de prorrogações previsto no contrato

Fonte: Prefeitura Municipal Campos dos Goytacazes – Elaborado pelo Autor.

Um dos elementos que mais chama atenção na avaliação da concessão é a falta de continuidade dos atos administrativos assim como a ausência de qualquer controle técnico ou fiscalizatório, não só sobre a execução dos serviços concedidos, mas também sobre a gestão jurídica do contrato.

Observamos que o termo de rerratificação e termos aditivos não apresentam sincronicidade com os atos normativos anteriores, ou seja, ao repactuar obrigações já firmadas ou mesmo criar novas, a administração municipal não considerava os termos anteriores o que resultou em grande benefício para a Águas do Paraíba. Veja-se, por exemplo, que enquanto o Quarto Termo Aditivo (2016) estabelece a antecipação da realização das obras de esgotamento sanitário na região de Guarus para o ano de 2018, recebendo em contrapartida, a desoneração do pagamento de outorga aos cofres do Município até o final do contrato, o Quinto e Sexto termos aditivos trazem a prorrogação da realização de tais obras para junho de 2020 e dezembro de 2020, respectivamente, sem regulamentar o pagamento da outorga, já que as obras não foram, de fato, antecipadas.

Assim como ocorrido nos referidos termos aditivos, tal lógica é frequente durante todo o período apurado, de sorte que a referida dinâmica foi fundamental para que a concessionária lograsse êxito em seus sucessivos pedidos de majoração tarifária com fundamento na recomposição do equilíbrio econômico financeiro do contrato.

O Município e seus órgãos de controle não possuem uma base de dados sobre as condições que compõem o referido equilíbrio econômico do contrato, uma vez que documentos essenciais à realização de tal análise não foram localizados pela administração municipal ou pela concessionária, como a proposta vencedora da licitação, alguns processos administrativos que antecederam os termos aditivos, os relatórios semestrais sobre a execução do contrato, o Relatório Gerencial Anual e o Plano de Investimento Anual, mesmo quando solicitados por órgãos de controle e fiscalização como Ministério Público (ICP nº 173/2014) , Defensoria Pública (PI nº05/2019) e até mesmo pela Câmara Municipal (ofícios da Comissão de Fiscalização de Contratos nº 230/2019/GV/GMCG e 236/2019/GV/GMCG)

Desta feita, além da falta de sincronicidade, o Poder Público Municipal apresentou baixa capacidade administrativa e de planejamento ao longo de todo o período apurado, de modo que o presente trabalho também corrobora os dados do TCE-RJ ao apontar o baixo índice de adequação do Índice de Eficiência da Gestão

Municipal - IEGM-Planejamento - da burocracia municipal (nota C-)¹², destacando-se, especialmente, a inexistência de fiscalização sobre a execução da concessão e, conseqüentemente a inexistência de planos para o aprimoramento e universalização dos serviços de saneamento que ficaram exclusivamente sob a gestão de Águas do Paraíba. Frise-se ainda que o único programa para o saneamento realizado pelo poder local – Programa Águas na Comunidade (2011) – tinha como objetivo a transferência dos serviços de saneamento que ainda eram prestados pelo Município, através da EMHAB, para a gestão da concessionária, sem a realização de qualquer processo licitatório.

A partir dessas considerações preliminares, aprofundamos nossa análise a partir de alguns pontos específicos do contrato de concessão, a saber, (I) o prazo do contrato e suas prorrogações; (II) as metas contratuais e suas alterações; (III) o desempenho da concessionária e o atendimento das metas e obrigações pactuadas (considerando suas modificações e subdimensionamentos).

Quanto ao atendimento das metas contratuais, considerando a complexidade de alguns elementos foi necessária apresentação mais detalhada especialmente no que concerne a análise das tarifas (e o equilíbrio econômico financeiro do contrato) e da perda hídrica. Enquanto a análise da tarifa guarda relação direta com a autossustentabilidade do sistema, a possibilidade de exclusão ou inclusão dos grupos sociais mais vulneráveis e o grau de efetivação dos direitos humanos aos serviços de

¹² Segundo o TCE “O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM é um indicador de desempenho de âmbito nacional, composto por sete índices setoriais temáticos, cujo objetivo é avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados e, com isso, oferecer elementos importantes para melhoria da gestão municipal e para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo. Os dados apresentados são baseados exclusivamente em levantamentos de informações prestadas pelos próprios gestores municipais (...). Esse projeto é oriundo de adesão pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro à Rede Nacional de Indicadores – REDE INDICON, uma parceria entre o Instituto Rui Barbosa - IRB e os Tribunais de Contas do Brasil. O principal objetivo da REDE é compartilhar instrumentos de medição do desempenho da gestão pública brasileira, sendo o primeiro produto o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. (...). Tendo em vista suas abrangências estratégicas no contexto das finanças públicas, foram adotadas as dimensões educação, saúde, planejamento, fiscal, ambiente, cidade e governança de tecnologia da informação. O IEGM possui cinco faixas de resultados, definidas em função da consolidação das notas obtidas em seus indicadores componentes: i-Educ, i-Saúde, i-Planejamento, i-Fiscal, i- Amb, i-Cidade, i-Gov TI. O enquadramento dos municípios em cada uma destas faixas obedece aos seguintes critérios: Nota A, Faixa - Altamente efetiva (altamente adequada). Critério IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A; NotaB+, Faixa -Muito efetiva (muito adequada). Critério: IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima; NotaB, Faixa -Efetiva (adequada). Critério: IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima; NotaC+, Faixa -Em fase de adequação. Critério: IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima; NotaC, Faixa - Baixo nível de adequação. Critério: IEGM menor que 50%”. (TCE, Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, Visão Geral Campos dos Goytacazes, 2017).

saneamento; a análise dos índices de perda hídrica demonstra a qualidade técnica dos serviços, o grau de adequação do sistema e seu impacto econômico sobre os cofres públicos e os consumidores, sendo um dos principais elementos para avaliação da qualidade do serviço prestado.

De modo geral, tais critérios foram estabelecidos segundo os parâmetros definidos pelas metas especificadas no contrato de concessão e seus termos aditivos. Ademais, a análise realizada sobre a evolução do índice de perda de água também está associada à avaliação da qualidade técnica e eficiência na prestação do serviço, uma vez que a perda tem fortes impactos econômicos capazes de ensejar uma elevação das tarifas, além do grande impacto ambiental ao colaborar com o estresse hídrico. Já as análises sobre a evolução da tarifa/autossustentabilidade do sistema/equilíbrio econômico financeiro do contrato estão associadas a capacidade de expansão do sistema de saneamento em Campos, considerando o planejamento municipal, a capacidade contributiva dos usuários, a lucratividade da concessionária e sua capacidade de atender às obrigações contratuais e legais.

6.1 – Prazo da concessão

Em primeiro lugar, identificamos haver inadequação quanto ao prazo de duração do Contrato de Concessão. O edital prevê em seu item 6.3, assim como a cláusula terceira do contrato de concessão, que a concessão dos serviços de água e esgoto será realizada pelo prazo de trinta anos, todavia, tal prazo sofreu sucessivos acréscimos, sempre com a justificativa de manter o equilíbrio econômico do contrato, chegando a extrapolar o prazo máximo de prorrogações autorizadas pela concessão.

Corroborando o Edital 001/1996 em seu anexo IV, Cláusula Terceira, item 3.2, o Termo de Rerratificação também disciplina que o limite máximo para prorrogação do contrato será de 15 anos, destacando ainda que a Concessionária apenas poderá solicitar a prorrogação do contrato caso não seja condenada administrativa ou judicialmente por abuso de poder econômico e desde que tenha prestado serviços adequados na forma da Lei 8987/95, como preveem os parágrafos segundo e quarto da Cláusula Terceira

Portanto, considerando a prorrogação de 108 meses pactuada na Cláusula Segunda do Segundo Termo Aditivo e a prorrogação de 72 meses pactuada na Cláusula Terceira do Terceiro Termo Aditivo, o Contrato de Concessão já alcançou o

limite máximo de 15 anos de prorrogação máxima suplementar da concessão dos serviços de água e esgoto decorrentes do Edital 01/1996.

Desta feita, apenas com base na presente constatação o Município de Campos dos Goytacazes estaria impedido de conduzir uma terceira prorrogação do contrato de concessão.

Outrossim, apesar da Recomendação expedida pela DPRJ em 2019, alertando sobre os graves indícios de irregularidades em razão dos sucessivos aumentos tarifários e da inexistência de mecanismos fidedignos para apurar o equilíbrio econômico financeiro do contrato e do inadimplemento dos prazos e metas contratuais, inclusive de conclusão de obras de infraestrutura, o Município pactuou nova prorrogação. O 6º termo aditivo, em sua Cláusula Sexta, consolidou nova prorrogação do contrato de concessão por mais 180 meses, a contar da última prorrogação pactuada, totalizando um período de 30 anos de prorrogação. Todavia o próprio contrato de concessão não autoriza a realização de tal emenda, diante da vedação expressa do parágrafo segundo da Cláusula Terceira do Termo de Rerratificação de 2003, de modo que a prorrogação contida no Sexto Termo Aditivo é de todo ilegal e antijurídica, violadora das normas contratuais e da Lei Geral de Concessões 8987/95.

Ademais, a duração do contrato de concessão apresenta relação direta com o valor da tarifa e as condições determinadas sobre o equilíbrio econômico do contrato. A instituição das tarifas/taxas/preço público para remuneração dos serviços de saneamento básico deve atender ao critério de autossuficiência, ou seja, garantir a geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos dos serviços de saneamento básico (LNSB, art. 29, §1º, III).

Desta feita, o valor cobrado pela tarifa corresponde aos investimentos planejados, ao cronograma de obras e seus prazos, portanto, o atraso e prorrogação da realização de obras e metas, e mesmo a prorrogação da própria concessão, impacta diretamente em prejuízo à população que estava pagando uma tarifa maior exatamente para garantir a realização do cronograma pactuado, não sendo viabilizado novo momento de negociação que deveria ocorrer ao final do contrato em que novas metas poderiam ser definidas e a tarifa redimensionada segundo a atual condição do sistema, considerando que os investimentos do prestador privado já foram adimplidos no prazo contratual pactuado. De igual forma também reflete em vantagem ao

prestador do serviço que aumentou sua arrecadação sem haver realizado a contrapartida a que estava obrigado e não precisará concorrer em novo processo licitatório.

6.2 – Análise das metas da concessão

Considerando a ausência dos relatórios semestrais de execução do contrato e dos relatórios de gestão, buscando acompanhar as atividades da Concessionária e do Município de Campos na execução dos serviços de saneamento básico e abastecimento de água, para assegurar as metas e objetivos pactuados no Contrato de Concessão, foram levantados dados do Sistema Nacional de Informação de Saneamento Básico, além de relatórios da Organização Não Governamental – Trata Brasil (sempre citada pela Concessionária durante as audiências públicas), o Plano Municipal de Saneamento Básico de 2012/2013 – PMSB – além de trabalhos acadêmicos sobre a temática abordada.

O Edital, em seu anexo IV, Cláusula Segunda, dispõe que o objeto da concessão é a execução, em caráter de exclusividade, da gestão integrada dos sistemas e serviços de saneamento básico de água e de esgoto sanitário em áreas do perímetro urbano do Município de Campos – RJ, incluídas as operações de conservação, manutenção, modernização, ampliação, exploração e cobrança aos usuários pela execução do serviço, sendo responsável ainda pela execução de estudos técnicos, serviços e obras necessárias à execução do objeto do contrato (fls.90).

Para alcançar os objetivos do Contrato de Concessão, o Edital dispõe como exigência a execução de determinadas obras de ampliação e melhoria das redes de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto em localidades previamente determinadas, na forma dos itens 11.3.3.5, 11.3.3.6, 11.3.3.7, 11.3.4, 11.3.9.1, 11.3.12 e 11.3.13.

Considerando o marco inicial da execução do Contrato de Concessão se deu em 14 de setembro de 1999, apontamos a seguir os serviços e o período em que deveriam ter sido executados pela Concessionária:

11.3.3.5 "Em até 36 (trinta e seis) meses contados da ordem de serviço inicial, deverão estar concluídos os serviços relativos à

capacidade da ETA de 1,2 m³/s naquele momento, incluindo dentre outros, equipamentos, linha de recalque, reforma na subestação transformadora e elevatórias. **A rede de águas deverá atender nesta ocasião ao menos 85% da população urbana, incluindo os bairros de Jóquei, Penha, Parque Tarciso Miranda, Usina Santo Antônio, Parque Tropical, **Parque Imperial**, Parque Aurora, Parque São Benedito, Parque Maciel, IPS, Parque Santo Amaro, Parque Leopoldina, Parque Corrientes, Parque Nova Brasília, Parque Califórnia, Horto, Parque Aldeia, Cidade Luz, Vila Maracanã, Parque Lebre, Parque São Mateus, Parque Eldorado, Parque São Silvestre, Parque Jardim Aeroporto, Parque Bela Vista, Vila Industrial, Parque Santa Rosa, Parque Novo Mundo, Parque Fundão, Parque Prazeres, Parque São Jorge, **Parque Guarus**, Custodópolis, Parque Bandeirantes, Parque Nova Campos, Parque Nogueira, Parque Santa Clara, Codin e as sedes distritais do Município". Fls. 42/43.**

Tais obras deveriam estar concluídas impreterivelmente até o mês de setembro do ano de 2002.

11.3.3.6 - "**Até o 25 mês da ordem de serviço inicial deverão ser iniciados os serviços relativos à(s) Estação(ões) de Tratamento de Esgoto, inceptores, **expansão da rede coletora e manutenção e reforma da rede existente****". Fls. 43.

Tais obras deveriam ser iniciadas impreterivelmente até o mês de outubro do ano de 2001.

11.3.3.7 "**Até o 72 mês da ordem de serviço inicial, os sistemas descritos no item 11.3.3.6 deverão estar concluídos, atendendo pelo menos 85% da população urbana com rede de esgoto tratado.**" Fls. 43.

Tais obras deveriam estar concluídas impreterivelmente até o mês de setembro do ano de 2005.

11.3.4. *Redução da perda de água do sistema de distribuição em 25% até o final do contrato, comprovando redução de 4% nos cinco primeiros anos. Fls. 43*

A meta inicial deveria estar concluída até o mês de setembro do ano de 2004.

11.3.9.1. **Em até 36 meses do contrato de concessão deveria ter sido implantada a "informatização do serviço de atendimento ao público, de modo a agilizar a prestação de qualquer informação de interesse dos usuários, que deverá ser obtida através de**

simples consulta aos computadores especialmente programados". Fls.44.

Tais serviços deveriam estar disponíveis impreterivelmente até o mês de setembro do ano de 2002.

Item 11.3.12 "Em até 168 (cento e sessenta e oito) meses, contados da ordem de serviço inicial, deve ser implementada nova ampliação da ETA para 1,6 m³/s e dos serviços inerentes a essa ampliação. Nesta ocasião a rede de água deverá atender a, pelo menos, 90% da população urbana.

Tais obras deveriam estar concluídas impreterivelmente até o mês de setembro do ano de 2013.

Item 11.3.13 "Em até 180 (cento e oitenta) meses, contados da ordem de serviço inicial, a rede de esgotos deverá atender a 90% da população urbana". Fls. 45

Tais obras deveriam estar concluídas impreterivelmente até o mês de setembro do ano de 2014.

O Quadro abaixo sintetiza as principais metas contratuais que puderam ser aferidas e acompanhadas no presente estudo:

Tabela 6.2 – Metas do contrato de concessão.

Ano de Referência	Meta de atendimento urbano de água	Meta para atendimento urbano de esgoto	Meta para tratamento de esgoto	Meta de redução de perdas na distribuição
2014	90,00	90,00	85,00	-
2013	90,00	85,00	85,00	-
2012	85,00	85,00	85,00	-
2011	85,00	85,00	85,00	-
2010	85,00	85,00	85,00	-
2009	85,00	85,00	85,00	-
2008	85,00	85,00	85,00	-
2007	85,00	85,00	85,00	-
2006	85,00	85,00	85,00	-
2005	85,00	85,00	85,00	- 4%
2004	85,00	-		-
2003	85,00	-		-
2002	85,00	-		-
2001	-	-	Início do serviço	-
2000	-	-		-

Fonte: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes – Elaborado pelo Autor.

Imperioso destacar que há previsão no Edital 001/1996 determinando que tais prazos sejam estritamente observados, aceitando-se dilações apenas em hipótese de excepcional dificuldade, avaliada em relatórios e projetos pertinentes que devem ser submetidos ao Poder Concedente e aos órgãos competentes, como se depreende da leitura conjunta dos itens 6.2 e 6.3.

6.3 – Alteração das metas

Todavia, pouco tempo após o início da execução do contrato, o Município e a Concessionária reformulam as obrigações contratuais através do Termo de Rerratificação assinado em 2003.

O Termo de Rerratificação antecipa a realização de metas como: acréscimo da vazão da rede de abastecimento de água para a sede do município e para a extensão do abastecimento de água para Guarus e cria novas metas como a implementação, no prazo de 7 meses, de rede de abastecimento de água em Farol de São Tomé e Parque Imperial, além de antecipar a ampliação do sistema de esgoto para população urbana.

Frise-se que o Termo de Rerratificação trata da extensão dos serviços de abastecimento de água para as localidades Parque Imperial e Farol de São Tomé como inovações ao Contrato de Concessão, entretanto, não é uma informação totalmente precisa, vez que as obras de extensão da rede de abastecimento de águas incluíam diversas localidades, dentre elas o bairro Parque Imperial, assim como as sedes de todos os distritos do município, como descrito no item 11.3.5. do Edital. Destarte, a única inovação foi o acréscimo das obras de abastecimento de águas na localidade de Farol de São Tomé.

De outro giro, importante salientar que embora o Termo de Rerratificação informe sobre antecipação dos prazos para realização de obras anteriormente previstas, quando comparamos as metas iniciais do contrato de concessão e as metas repactuadas, constata-se que houve grande subdimensionamento de algumas metas, em especial quanto aos serviços de coleta e tratamento de esgoto.

Veja-se o item 3 da Clausula Quinta, por exemplo estabelece a antecipação, em 12 (doze) meses do prazo final para que se atinja o índice de 90% de cobertura da população urbana com esgotos tratados, de tal modo a atingir esse índice de cobertura da população urbana ao final do ano de 2013. Aqui, de fato, há antecipação

da meta, uma vez que a previsão originária do contrato de concessão era de alcançar 90% de cobertura de esgotamento sanitário para população urbana em 2014.

Entretanto, no contexto geral houve subdimensionamento e redução de metas porque segundo o item 11.3.3.7 do Contrato de Concessão, a concessionária deveria atender, pelo menos, 85% da população urbana com esgoto tratado até o ano de 2005. Com as alterações do Termo de Rerratificação a meta foi subdimensionada da seguinte forma, agora o índice de cobertura da população urbana com esgotos coletados deveria atingir 40% (quarenta por cento) dos quais, pelo menos metade tratados, até 2005. Desse índice total de 40% de atendimento da população urbana, apenas 50% deveria receber tratamento. A partir de então, o percentual de cobertura da população urbana com esgotos tratados a razão de 17,5 % a cada 2 anos. O Quadro abaixo sintetiza as principais metas contratuais que puderam ser aferidas e acompanhadas no presente estudo.

Tabela 6.3 – Alteração das metas da concessão pelo termo de rerratificação 2003.

Ano de Referência	Meta de atendimento urbano de água	Meta para atendimento urbano de esgoto	Meta para tratamento de esgoto	Meta de redução de perdas na distribuição
2014	90,00	90,00	100%	-
2013	90,00	90,00	100%	-
2012	85,00	-	100%	-
2011	85,00	-	100%	-
2010	85,00	-	85%	-
2009	85,00	-	85%	-
2008	85,00	-	67,5%	-
2007	85,00	-	67,5%	-
2006	85,00	-	50%	-
2005	85,00	40,00	50%	- 4%
2004	85,00	-	-	-
2003	85,00	-	-	-
2002	85,00	-	-	-
2001	-	-	Início do serviço	-
2000	-	-		-

Fonte: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes- Elaborado pelo Autor.

De outro giro, além do subdimensionamento das metas relativas aos serviços de coleta e tratamento de esgoto, chama atenção que o contrato de concessão, nem seus termos aditivos apresentem metas intermediárias. De igual modo também se observa um número muito reduzido de metas. Em geral, as obrigações da concessionária apresentam longo prazo para conclusão, baixo nível de exigência, não guardam relação de aprimoramento gradual, além de apresentar concentração de

metas ao longo dos 15 primeiros anos do contrato. O que significa uma definição de metas bem modestas considerando que a concessão, levando em conta todos os aditivos, têm duração de 60 anos.

Como se verá nos capítulos seguintes, apesar das condições facilitadas e das repactuações, a Concessionária Águas do Paraíba não conseguiu cumprir a maior parte de suas obrigações, especialmente quanto às metas de cobertura e tratamento de esgoto, redução de perdas hídricas e o descumprimento de metas pactuadas como antecipação de obras, mas que nunca foram adimplidas no prazo original, no prazo aditado ou em sua prorrogação.

6.4 – Desempenho da concessionária

Quando analisamos as informações do SNIS, fornecidas pela própria Concessionária e pelo Poder Concedente e comparamos com as obrigações contratuais estabelecidas, observamos que diversas metas deixaram de ser atendidas, principalmente quanto as obras de expansão da rede de esgoto e o índice de redução de perda de água na distribuição, como se observa da tabela abaixo:

Tabela 6.4 – Índices de desempenho dos serviços de água e esgoto SNIS 2000/2019.

Ano de Referência	POPULAÇÃO TOTAL (Fonte: IBGE)	IN023_A E - Índice de atendimento urbano de água	IN055_A E - Índice de atendimento total de água	IN015_AE - Índice de coleta de esgoto	IN024_A E - Índice de atendimento urbano de esgoto referido aos municípios atendidos com água	Metas para atendimento urbano de esgoto na forma do Contrato de Concessão	IN016_AE - Índice de atendimento de esgoto	Metas para tratamento de esgoto na forma do Contrato de Concessão	IN049_AE - Índice de perdas na distribuição
2019	511.168	100,00	95,04	66,46	92,00	90,00	100,00	100	49,12
2018	503.424	100,00	95,00	66,27	90,00	90,00	100,00	100	42,52
2017	490.288	100,00	95,00	60,94	90,00	90,00	100,00	100	41,96
2016	487.186	100,00	95,00	61,98	90,00	90,00	100,00	100	41,13
2015	483.970	100,00	90,29	66,23	84,66	90,00	100,00	100	44,01
2014	480.648	100,00	90,29	69,72	80,55	90,00	100,00	100	29,3
2013	477.208	100,00	90,29	51,98	74,49	90,00	100,00	100	27,62
2012	472.300	100,00	90,29	52,24	74,58	-	75,09	100	28,44
2011	468.087	99,10	89,48	56,64	60,20	-	75,10	100	27,34

2010	463.731	98,80	89,24	49,72	45,48	-	68,88	85	26,25
2009	434.008	98,20	87,88	44,05	48,08	-	69,88	85	27,3
2008	431.839	100,00	91,47	41,06	46,83	-	68,55	67,5	28,17
2007	426.154	100,00	90,81	38,56	44,35	-	55,41	67,5	29,12
2006	429.667	98,60	88,21	36,83	40,14	-	49,18	50	30,32
2005	426.212	95,70	85,64	45,95	36,97	40,00	33,79	50	33,35
2004	422.731	93,60	83,74	43,98	35,69	-	4,54	-	35,66
2003	416.441	92,60	82,84	42,99	34,89	-	0,00	-	37,98
2002	413.445	89,20	79,82	44,14	37,85	-	0,00	-	44,18
2001	410.220	85,80	76,79	42,78	32,42	-	0,00	-	48,05
2000	406.989	83,90	-	41,65	32,26	-	0,00	-	38,87

Fonte: SNIS 2021/Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes – Elaborado pelo Autor

Em um balanço geral do desempenho da concessionária, observa-se que após o lapso temporal de 20 anos os avanços no sistema de abastecimento de água e coleta de esgoto foram tímidos. No que tange aos serviços de abastecimento de água o índice de atendimento urbano variou de 96,4% em 1998 (quando a gestão ainda era realizada pela CEDAE) para 100% alcançado em 2012, ou seja, uma evolução de 3,6% em 13 anos. Já a cobertura de todo o município evoluiu de 82,51% em 1998 para 95,04% em 2019, o que representa um acréscimo de 12,53 pontos percentuais ao longo de 20 anos de concessão.

Nos serviços de esgotamento sanitário, o desempenho da concessionária também foi modesto. No ano de 2000 o índice de coleta de esgoto do município era de 41,65% e evoluiu para 66,46% em 2019, o que representa um crescimento de 24,81% em 19 anos.

Nesse sentido, Scudino (2019) também aponta que a expansão da rede de esgoto em Campos dos Goytacazes não ocorreu em patamar razoável, pois, embora tenha havido expansão, pelo decurso do tempo e comparado o desempenho em outras localidades, a evolução foi considerada insuficiente:

Todavia, a coleta de esgoto não pode ser considerada em patamar razoável, principalmente no Município de Campos dos Goytacazes, pelo tempo decorrido desde o início da concessão, em especial de comparada ao outro município em situação similar, como o caso de Niterói que apresenta índices de universalização do serviço (SCUDINO, 2019, p. 64).

Os únicos segmentos que realmente apresentaram melhora significativa foram o índice de coleta de esgoto urbano e o índice de tratamento de esgoto. O índice de coleta de esgoto urbano era de 32,26% em 2000 evoluiu para 92% em 2019 e o configura uma expressiva melhora na abrangência da rede. De igual modo, o

tratamento de esgoto, um serviço praticamente inexistente no sistema municipal, alcançou índice de 100% de tratamento sobre o esgoto coletado. Todavia, é preciso ressaltar que ambos segmentos (coleta de esgoto urbano e tratamento de esgoto) não foram expandidos no tempo e modo previsto no contrato de concessão, ensejando sucessivos atrasos e contando com investimentos diretos do Município para atender as metas contratuais. Como se verá a diante, tais descumprimentos apresentaram impacto direto na saúde e qualidade de vida da população e até mesmo nos cofres municipais.

Quanto às metas para abastecimento de água, é preciso destacar, que a Águas do Paraíba conseguiu atender as metas contratuais estabelecidas, segundo os dados informados pela própria empresa ao SNIS. Porém, é necessário ponderar que, apesar das críticas apresentadas por Águas do Paraíba contra a antiga administradora dos serviços de água e esgoto, a CEDAE, os últimos dados do SNIS sobre o desempenho da CEDAE no Município de Campos dos Goytacazes, datados de 1998, apontam que a companhia fluminense registrava índice de abastecimento de água para todo município com cobertura de 82,51%, sendo o índice de atendimento urbano de 96,4%, tal desempenho era superior ao desempenho de Águas do Paraíba ao longo dos 5 primeiros anos para abastecimento da população urbana e nos 4 primeiros anos do contrato de concessão para a população total.

Em relação as metas sobre expansão da rede esgotos, os marcos dos anos de 2005 (quando deveria haver cobertura de 40% da população urbana) e de 2013 (quando deveria haver cobertura de 90% da população urbana), apontam que a Concessionária conseguiu entregar taxa de cobertura de esgotamento sanitário urbano de apenas 36,97% para o ano de 2005 e de 74,49% para o ano de 2013, descumprindo ambas as metas.

Desta feita, observamos ainda que a Concessionária apenas alcança o marco de fornecimento de 90% de cobertura de esgotamento sanitário para a população urbana no ano de 2016, ou seja, com três anos de atraso, destacando-se ainda que alcançou a meta com ajuda do próprio Poder Concedente, considerando que as obras para instalação da rede de esgoto no Parque Imperial foram realizadas por investimentos diretos do poder público municipal.

Tal situação assume ainda maior relevo quando se observa que o termo de rerratificação de 2003 antecipou a data para o atendimento da meta de cobertura de 90% de atendimento da população urbana para 2013, mas subdimensionou a meta

de atender, pelo menos, 85% da população urbana com esgoto tratado até o ano de 2005, que foi redimensionado para 40% de cobertura de esgoto da população urbana com tratamento de 50% do total coletado que seria gradualmente majorado. Todavia, nem mesmo com o subdimensionamento Águas do Paraíba conseguiu atender as obrigações contratuais.

Outrossim, o elemento mais destoante desse subdimensionamento de metas, operado pela aprovação do Termo de Rerratificação de 2003, reside no fato de que no ano de 2000 o Município de Campos atuou como interveniente em contrato de financiamento firmado entre Águas do Paraíba e BNDES cujo objeto era dar integral cumprimento as metas do contrato de concessão dos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto na cidade campista. Segundo o contrato de financiamento, o recurso era:

“[...] destinado à execução de programa de investimentos para o período de 2000 a 2005, compreendendo a ampliação e modernização dos serviços de água e coleta de esgoto e a implantação dos serviços de tratamento de esgoto no Município de Campos dos Goytacazes, RJ, conforme Contrato de Concessão firmado em 16.09.1996, dividido em 2 (dois) créditos, cada um subdividido em 2 (dois) subcréditos, compreendendo o Crédito 1, a primeira etapa correspondente aos 3 (três) primeiros anos do projeto, equivalentes aos subcréditos A1 e B1, e o Crédito 2, a segunda etapa, correspondente aos 4º, 5º e 6º anos [...]” (BNDES,2000, p.3).

O contrato de financiamento previa a liberação de R\$ 35.821.000,00, cuja principal fonte de fomento seriam os recursos provenientes do FAT, sendo que o restante do valor necessário ao atingimento das metas da concessão deveria ser investido, em contrapartida, pela própria concessionária. O total do investimento estava previsto em R\$ 72 milhões de reais, portanto, caberia a concessionária a integralização de R\$ 36.179.000,00.

Desta feita, segundo declaração do chefe do Departamento de Saneamento Ambiental do BNDES Marinho Urubatão, em entrevista dada ao jornal O DIA, em 11 de novembro de 2000, após o convênio de financiamento entre concessionária e BNDES, Águas do Paraíba tinha condições de ter ampliado a rede de coleta e tratamento de esgoto, desde 2005 para 85%. E, apesar de os dados declarados pela concessionária ao SNIS, informando haver realizado investimentos (considerando os investimentos próprios e os onerosos) no valor de R\$ 73.563.451,00, não só as metas

originárias, mas até mesmo as metas subdimensionadas pelo Termo de Rerratificação de 2003 não foram atendidas.

Veja-se que o contrato de concessão também previa que, até o ano de 2005, 50% do esgoto urbano deveria ser tratado, outro ponto não cumprido pela Concessionária, vez apenas 33,79% de todo esgoto coletado recebia tratamento, descumprimento que se repetiu nos anos de 2006, 2007, 2009, 2010, 2011 e 2012.

Se considerarmos a progressão das metas de cobertura de esgoto urbano na forma originária do contrato de concessão (sem o termo de rerratificação), a Concessionária conseguiria atender a meta contratual unicamente no ano de 2006, havendo descumprido as metas nos anos de 2005, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015. Já para as metas de tratamento de esgoto, a concessionária haveria descumprido todas as metas entre 2005 e 2012.

Observa-se assim que a repactuação de metas do Termo de Rerratificação, não objetivava a antecipação de metas contratuais, mas simplesmente o subdimensionamento das metas de extensão da rede de esgoto e tratamento de esgoto para reduzir o grau de descumprimento.

Ressalte-se também que o Contrato de Concessão previa que o tratamento de esgoto deveria ser iniciado (juntamente com as obras de expansão da rede) até outubro de 2001, todavia, o esgoto passou a ser tratado apenas no ano de 2004.

Mesmo sem ter alcançado as metas contratuais, a Concessionária no ano de 2006, através do Primeiro Termo Aditivo, conseguiu a aprovação de revisão tarifária.

De igual modo, também causa estranheza que a Concessionária, mesmo sem conseguir atender suas obrigações contratuais, tenha êxito não apenas em transferir as obras de extensão da rede de esgoto do Parque Imperial para o Município, como ainda consiga uma nova revisão tarifária através do Segundo Termo Aditivo, mesmo alegando que tal transferência seria compensada através de redução da tarifa. Ou seja, a Concessionária não cumpre com as obrigações estabelecidas, transfere a responsabilidade pelas obras do Parque Imperial ao Poder Concedente e ainda lucra com a majoração da tarifa.

Frise-se que com a aprovação do Segundo Termo Aditivo, em 2007, a transferência da obrigação pela realização das obras de esgotamento sanitário no Parque Imperial foi elemento relevante para extensão da rede de esgoto e garantiu maior amplitude para prestação do serviço para população urbana do município, não sendo indevido afirmar que a Concessionária apenas alcançou a meta contratual de

90% de cobertura de esgotamento sanitário em razão das obras realizadas pelo Poder Concedente. O que significa também que, desconsiderada a expansão realizada pelo município, até 2018 o marco contratual não teria sido alcançado pela concessionária vez que a meta dos 90% mantém-se estagnada desde a sua realização em 2016.

De forma concomitante, o Quarto Termo Aditivo traz a antecipação das obras de implantação da rede de esgoto em Guarus, mas, considerando o reiterado descumprimento das metas contratuais, durante quase um decênio, tal dispositivo soa equivocado, pois, se a Concessionária era obrigada a fornecer cobertura de esgoto para 90% da população urbana até o ano de 2013 e, apenas alcançou tal marca ao final de 2016, não é possível que tais obras sejam tidas e remuneradas como antecipação.

Não se pode olvidar ainda, que apesar da renúncia ao pagamento de outorga trazida pelo Quarto Termo Aditivo, que teria como objetivo indenizar a Concessionária pela suposta antecipação das obras de saneamento básico em Guarus, vislumbra-se que o Quinto Termo Aditivo venha apresentar pedido de dilação de prazo para conclusão das obras (supostamente antecipadas), sem ao menos mencionar como seria resolvida a desobrigação do pagamento de outorga, agora que a própria Concessionária reconhece que também deixou de cumprir o prazo da antecipação e que tudo isso se passa dentro de um processo administrativo que sequer atende a requisitos mínimos do Contrato de Concessão, tais como o item 6.3 do edital, que prevê a possibilidade de dilatações dos prazos para obras e metas apenas em hipótese de excepcional dificuldade, avalizada em relatórios e projetos pertinentes que devem ser submetidos ao Poder Concedente e aos órgãos competentes.

Há que se pontuar ainda que, apesar da prorrogação da realização das obras de saneamento em Guarus, o Quinto Termo Aditivo dispõe que o prazo limite para conclusão das obras seria junho de 2020. Tal prazo também não foi cumprido, e então o Município autorizou nova prorrogação, agora para dezembro de 2020, através do Sexto Termo Aditivo e, novamente, a concessionária não adimpliu a meta.

Por fim, chama atenção o fato de que não há qualquer menção sobre a imperatividade do pagamento da outorga, uma vez que as obras não foram antecipadas, ou mesmo concluídas, necessitando de diversas prorrogações.

6.4.1 – Evolução dos índices de perdas hídricas

Um dos principais problemas no gerenciamento dos serviços de abastecimento de água se dá quanto às perdas hídricas. Tal conceito é determinante para a eficiência do sistema de abastecimento, uma vez que a perda hídrica reflete diretamente nos gastos de manutenção, nos custos operacionais e demanda maior consumo hídrico para atender o sistema, resultando em um agravamento dos impactos ambientais.

Para o SNIS, perdas de água nos sistemas de distribuição são ineficiências técnicas e constituem um indicador essencial sobre a qualidade operacional de um sistema, sendo fundamental a realização do adequado gerenciamento de perdas hídricas, uma vez que os custos são repassados ao consumidor final (SNIS, 2019).

Outrossim, segundo a Associação Internacional da Água (IWA) perdas hídricas são definidas como todas as formas de perdas reais (perda do produto água na forma tratada ou não) e perdas aparentes (erros de medição, falhas no cadastro comercial, assim como as formas de consumo não autorizado como fraudes, ligações clandestinas, etc), considerando que ambas geram incrementos nos custos de produção e distribuição e, portanto, subvertem a receita operacional.

Embora inexista um sistema capaz de garantir aproveitamento total dos recursos hídricos, uma vez que existem perdas intrínsecas decorrentes de fenômenos físicos, das próprias especificidades locais, do nível de tecnologia utilizado entre outros fatores, é imperativo que todo o sistema possua mecanismos adequados para identificar, monitorar e minimizar todas as formas de perdas hídricas o que demanda atividades de manutenção e modernização dos sistemas de abastecimento de modo a garantir que os índices de perda permaneçam em níveis aceitáveis.

Existem diversas formas e metodologias distintas para apuração dos índices de perda hídrica pelos sistemas de abastecimento. O SNIS utiliza duas formas para realizar o cálculo de perda hídrica, o índice de perda na distribuição (IN049) e o índice de perda por ligação (IN051). O IN049 é um indicador volumétrico da água perdida na distribuição, em relação à água produzida. O indicador obtido pela subtração do volume de água produzido pelo volume de água consumido em razão do volume de água produzido. Já o IN051 avalia as perdas de água levando em conta o número de ligações ativas de água. Seu cálculo é realizado pela subtração entre o volume de água produzido e o de água consumida, acrescido do volume de água tratada importado, retirando-se o volume destinado às atividades operacionais e especiais em

razão da média da quantidade de ligações ativas de água do ano atual e anterior ao ano de referência (SNIS, 2019).

Ainda segundo o SNIS, o indicador IN051 seria mais preciso para avaliar a qualidade do sistema de distribuição, uma vez que confere ao indicador melhores condições de medir a eficiência operacional dos prestadores de serviços, pois as perdas de longa duração ocorrem principalmente nos ramais de distribuição, sejam reais ou aparentes e também porque tal parâmetro de análise se aproxima daquele praticado pela IWA.

Como exposto durante a análise do PMSB de Campos (Capítulos 4 e 5), o contrato de concessão firmado entre Águas do Paraíba e o Município de Campos estabelece metas muito rudimentares e imprecisas sobre a obrigatoriedade da redução de perdas hídricas e a necessidade de gerenciamento de perdas do sistema. Segundo o contrato de concessão, Águas do Paraíba deveria reduzir 4 pontos percentuais o índice de perdas nos cinco primeiros anos de atividade e, ao final do contrato, deveria entregar o sistema de abastecimento com uma redução de 25 pontos percentuais.

Além da inexistência de metas intermediárias, chama atenção que o contrato de concessão não tenha estabelecido quais seriam os critérios do monitoramento e avaliação para definir o cálculo das perdas hídricas¹³, assim como não exista nem ato normativo posterior que regulamente a matéria, mesmo após a realização de 6 termos aditivos, da elaboração do PMSB, da edição da Lei Municipal sobre a Política Municipal de Saneamento Básico, da criação e extinção da agência reguladora municipal e da atualização do Plano Diretor Municipal em 2020.

Apesar de o contrato de concessão estabelecer a meta de redução de perdas hídricas em termos percentuais, o que sugeriria a aplicação do parâmetro de perdas do índice IN049, no presente trabalho se propôs a análise do desempenho de Águas do Paraíba tanto pelo índice IN049 quanto pelo IN051, de forma a garantir uma análise mais completa sobre o assunto.

¹³ Não se sabe se as avaliações devem ser realizadas sobre o índice ano a ano, sobre a série história, se existem uma margem de tolerância em caso de descumprimento das metas, tendo em vista que o não atendimento das metas contratuais enseja aplicação de multas diárias até seu atingimento.

6.4.2 Perdas no sistema de distribuição (IN049)

Analisando-se os dados dos SNIS sobre a evolução do índice de perdas na distribuição entre os anos de 2000 e 2019 é possível identificar que, apesar de uma sensível redução ao longo dos anos iniciais, em especial entre os anos de 2002 e 2010, o índice volta a crescer a partir de 2011, com significativos picos entre 2014 / 2015 e 2018 /2019. Especialmente quanto ao índice obtido no ano de 2019, observa-se que a perda de água na distribuição é aproximadamente a metade de toda água produzida.

Tabela 6.5 – Evolução do índice de perda na distribuição de água em Campos dos Goytacazes.

Ano de Referência	Volume de Água Produzido (AG006)	Volume de Água Consumido (AG010)	Perda de Água Distribuição (IN049)	Volume de Água perdida em Milhões m ³ /ano	Evolução Índice de Perda Ano a Ano
2019	41.286,14	19.178,29	49,12%	20.280.348,24	36,87%
2018	34.847,53	17.956,41	42,52%	14.816.820,30	-1,30%
2017	35.774,72	18.964,49	41,96%	15.012.189,49	9,55%
2016	33.316,30	17.529,20	41,13%	13.704.102,79	5,70%
2015	29.462,90	16.436,70	44,01%	12.965.446,52	49,13%
2014	29.666,60	20.916,43	29,30%	8.693.783,63	14,11%
2013	27.581,75	19.922,67	27,62%	7.618.983,30	-0,17%
2012	26.839,88	19.165,17	28,44%	7.632.236,87	14,61%
2011	24.355,44	17.650,94	27,34%	6.659.452,52	6,72%
2010	23.773,89	17.495,29	26,25%	6.239.849,99	-0,84%
2009	23.054,00	16.716,00	27,30%	6.292.923,80	-2,85%
2008	22.993,17	16.480,55	28,17%	6.477.682,96	-3,04%
2007	22.940,30	16.234,92	29,12%	6.681.097,83	-2,23%
2006	22.535,50	15.666,50	30,32%	6.833.185,44	-10,83%
2005	22.973,90	15.292,90	33,35%	7.662.739,03	-6,75%
2004	23.041,00	14.822,00	35,66%	8.217.069,88	-7,76%
2003	23.452,00	14.542,00	37,98%	8.908.139,54	-30,54%
2002	29.027,00	16.200,00	44,18%	12.825.325,52	-11,49%
2001	30.152,00	15.661,00	48,05%	14.489.441,64	20,11%
2000	31.032,00	18.967,00	38,87%	12.063.166,20	-

Fonte: SNIS, elaborado pelo autor.

Considerando a evolução do volume total de perdas entre o início dos serviços da concessionária, em 2000, e o último ano apurado é possível constatar que, ao invés de haver procedida a redução do volume de perdas houve um aumento de 168,12%. Veja-se que no ano de 2000 o volume total de água perdido fora computado em 12.063.166,20 milhões de m³ e no ano de 2019 esse valor era de 20.280.348,24 milhões de m³.

Faz-se mister lembrar que, em razão dos conflitos sociais, jurídicos e políticos que permearam a realização do contrato de concessão, Águas do Paraíba apenas iniciou a execução dos serviços em 14 de setembro de 1999. Como não há informações no SNIS para o referido ano, o único parâmetro possível para avaliar o desempenho do sistema foi fixado no ano de 2000, registrando o resultado das atividades da própria concessionária que, apesar de haver ineficiência no gerenciamento das perdas hídricas entre os anos de 2000 e 2001, conseguiu reverter o quadro e reduzir as perdas gradualmente até 2010.

Apesar da imprecisa redação contratual quanto à meta de redução do índice de perda na distribuição, por uma hermenêutica lógica e literal podemos concluir que o contrato estava se referindo a redução de 4 pontos percentuais, considerando o índice anual, o que significaria tomar o índice do ano de 2000 como referência, de modo que o índice apurado em 2004 fosse 4 pontos percentuais inferior ao índice de 2000. De outro giro, se considerássemos que a redução proposta pelo contrato de concessão expusesse em números absolutos sobre o volume de água perdido, considerando as metas de expansão da rede de abastecimento e o crescimento populacional, uma variação de 4% significaria um resultado insignificante. Basta observar que a evolução do índice de perda computado ano a ano apenas em seis ocasiões apresentou variação inferior a 4 pontos percentuais.

No mesmo sentido, se a meta de redução do índice de perda fosse computada sobre volume de água perdido em números absolutos, teríamos a esdruxula situação de a concessionária haver superado no ano de 2003 a meta final de redução exigida pelo poder concedente que deveria ser cumprida até o limite final do contrato de concessão (em 2044).

Destarte, considerado que a meta de curto prazo era garantir a redução em 4 pontos percentuais do índice de perdas na distribuição, após 5 anos de atividade da concessionária, tal prazo findaria em 2004. Logo, considerando o parâmetro do ano de 2000 (índice de perda de 38,87%) e o desempenho no ano de 2004 (índice de perda 35,66%), verifica-se que a concessionária não cumpriu a meta contratual no prazo previsto.

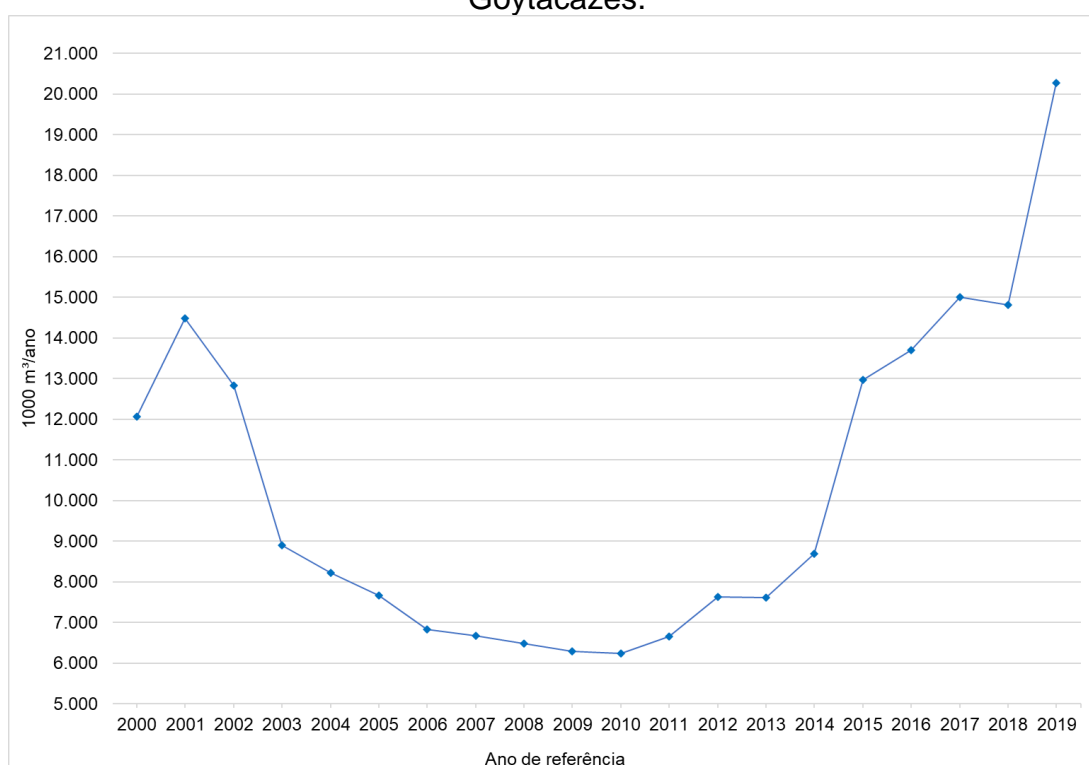
Segundo Silva (2004, p. 46) em 1996, sob a gestão da CEDAE, o índice de desperdício de água tratada era da ordem de 40% por causa de vazamento na rede de distribuição, nos domicílios. Tal dado demonstra que o atual desempenho de Águas do Paraíba, quanto à eficiência na distribuição de águas e programa de redução de

perdas, tem apresentado desempenho inferior ao da Companhia Estadual. Sendo oportuno lembrar que um dos principais motivos da denúncia do convenio com a CEDEA pelo então prefeito Marcelo Alencar, era exatamente a crítica quanto à falta de capacidade técnica de CESB.

Não obstante, observa-se ainda que com a aprovação do PMSB em 2012/2013 e a aprovação da Lei Municipal nº 8531/2013, a concessionária também estava obrigada a realizar as metas do PMSB. Considerando as metas sobre perdas redução de perdas hídricas que determinavam a redução do índice de perdas em 10% até 2015 (meta imediata) e posteriormente uma redução de 12% entre 2019 e 2024 (meta de curto prazo), constata-se que a concessionária não conseguiu cumprir a meta de curto prazo uma vez que o índice de perdas hídricas em 2015 chegou a 44,01% e, considerando a tendencia de crescimento das perdas de água, Águas do Paraíba aparentemente não conseguira cumprir a meta de curto prazo vez que o índice alcançou sua maior marca histórica de 49,12% em 2019.

Para além do descumprimento da meta contratual e das metas do PMSB, o fato que mais destoia na evolução do índice de perdas na distribuição se dá quanto ao seu abrupto crescimento, fortemente definido pelos escores dos anos de 2015 e 2019, como se vê no gráfico abaixo:

Gráfico 6.1 – Evolução do índice de perda na distribuição de água em Campos dos Goytacazes.



Fonte: SNIS, elaborado pelo autor.

Todavia, o desempenho de Águas do Paraíba quanto ao índice de perdas na distribuição não pode ser analisado isoladamente uma vez que existem fatores locais e conjunturais que explicam sua rápida evolução.

Em primeiro lugar, quando comparamos o desempenho de Águas do Paraíba com outros prestadores no Estado do Rio de Janeiro, segundo a titularidade do prestador, é possível perceber uma tendência de redução do índice de perdas, exceto pelos prestadores da Administração Municipal Direta, que apesar de possuírem os escores mais constantes apresentaram leve tendência de aumento entre 2016 e 2019.

Diante dos dados da tabela abaixo, verifica-se que o único prestador que apresentou forte tendência de crescimento no índice de perdas na distribuição foi Águas do Paraíba que registra em 2019 um escore 21,05 pontos superior ao apresentado em 2008. Veja-se que a Águas do Paraíba apresenta dados destoantes até mesmo quando comparado com o grupo dos prestadores privados. De igual modo, os escores dos municípios em que os serviços são prestados pela administração municipal indireta, pela Cedae ou por prestadores privados, verifica-se uma tendência de redução do índice de perdas.

Tabela 6.6 – Média anual do índice de perda de água por tipo de prestador.

Prestador	Ano											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Administração Municipal Indireta	40,12	36,30	38,02	36,12	36,45	31,93	32,04	31,35	38,49	32,71	29,94	30,89
Administração Municipal Direta	21,98	15,34	26,95	29,61	29,61	21,83	21,04	24,65	22,55	38,70	37,37	33,83
CEDAE	41,79	41,10	28,83	33,46	33,19	33,08	34,71	33,44	35,11	29,8	31,89	37,85
Empresa Privada	37,96	31,62	33,35	39,47	37,93	37,37	36,34	35,29	34,49	36,76	36,23	33,39
Águas do Paraíba	28,17	27,3	26,25	27,34	28,44	27,62	29,3	44,01	41,13	41,96	42,52	49,12

Fonte: SNIS, elaborado pelo autor.

Tal desempenho fica ainda mais evidente quando comparamos os escores de Águas do Paraíba com as médias do setor a nível estadual, regional e mesmo nacional:

Tabela 6.7 – Média anual do índice de perda de água regionalizada.

Índice de perda na distribuição	Ano											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Águas do Paraíba	28,17	27,3	26,25	27,34	28,44	27,62	29,3	44,01	41,13	41,96	42,52	49,12
Média Estadual	35,90	31,09	32,00	32,80	31,76	30,82	31,14	31,20	31,39	31,01	32,78	37,82
Média Regional	32,70	39,90	34,40	34,30	33,21	33,35	32,64	32,92	34,73	34,35	34,40	36,06
Média Nacional	28,90	41,60	61,10	38,80	36,90	37,00	36,70	36,70	38,50	38,30	38,50	39,30

Fonte: SNIS, elaborado pelo autor.

Águas do Paraíba entre 2008 e 2014 apresentou índices oscilantes, com pequenos aumentos e reduções, fenômeno que se altera a partir de 2015 ao iniciar vertiginoso crescimento do índice, chegando a 2019 com um crescimento de 21,05 pontos percentuais. Já os indicadores das médias Estadual, Regional e Nacional apresentam escores oscilantes, com leve tendência crescente. Veja-se que média regional entre 2008 e 2019 apresentou acréscimo de 1,92 pontos percentuais e a média regional apresentou acréscimo de 3,36 pontos percentuais. Apenas a média nacional apresentou uma maior variação, em razão também do aumento no número de municípios que passaram a alimentar o sistema de dados do SNIS. Todavia, entre os anos de 2011 e 2018 a média apresenta pequenas oscilações entre 36 e 38 pontos percentuais, alterando-se o padrão apenas em 2019, quando o índice evoluiu para 39,3 pontos percentuais.

Pode-se observar ainda que o índice de perda na distribuição de Águas do Paraíba está muito acima das médias nacional, regional e estadual. Enquanto a média do Brasil foi de 39,3%, o índice estadual fluminense foi de 37,82 e da região sudeste alcançou 36,06%, o índice da concessionária Águas do Paraíba foi de 49,12%. Superior à média nacional em quase 10 pontos percentuais. Aliás, o índice de perdas na distribuição apresentado por Águas do Paraíba em 2019 é superior à média da região nordeste (45,7%) ficando um pouco abaixo da média da região norte (55,2%), sendo essas regiões detentoras dos piores desempenhos para os serviços de saneamento básico.

Destaque-se que o crescimento da média nacional de perdas hídricas na distribuição em 2019 causou preocupação no governo federal. Segundo Luiz Antônio Pazos Moraes, Coordenador Geral de Gestão Integrada do Ministério do Desenvolvimento Regional, a evolução do índice de perda de água: *“poderia estar aumentando o lucro das empresas. Além do mais, pressiona o estresse hídrico, porque é preciso captar mais água¹⁴”*.

Segundo os dados levantados sobre o contrato de concessão de Águas do Paraíba e o Município de Campos, as suspeitas do Coordenador Geral de Gestão Integrada do Ministério do Desenvolvimento Regional parecem ser confirmadas.

¹⁴ Notícia divulgada pelo Correio Brasiliense em 15/12/2020, acessada em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2020/12/4894991-pais-desperdica-393--de-agua-potavel-aponta-levantamento-snis-2019.html>

Basta analisar os índices de perda de água da concessionária, após o início do programa Águas na Comunidade, em 2011, cujos efeitos foram oficializados com a aprovação do 4 Termo Aditivo ao Termo de Rerratificação ao Contrato de Concessão, em 2016. O novo termo aditivo firmado entre Águas do Paraíba e o Município de Campos estabelece que as áreas de expansão urbana, previstas no plano diretor municipal de 2008 (Lei Municipal 7.972/2008) e no Decreto Municipal nº 240/2016, passam a ser atendidas pela concessionária e, por se tratar de população economicamente vulnerável os serviços seriam adimplidos diretamente pelo município pelos próximos 5 anos (até 2021), sendo repassados diretamente à concessionária, todavia, a medição do consumo não se realizaria sobre cada economia atendida, mas através de macromedição para toda região beneficiada.

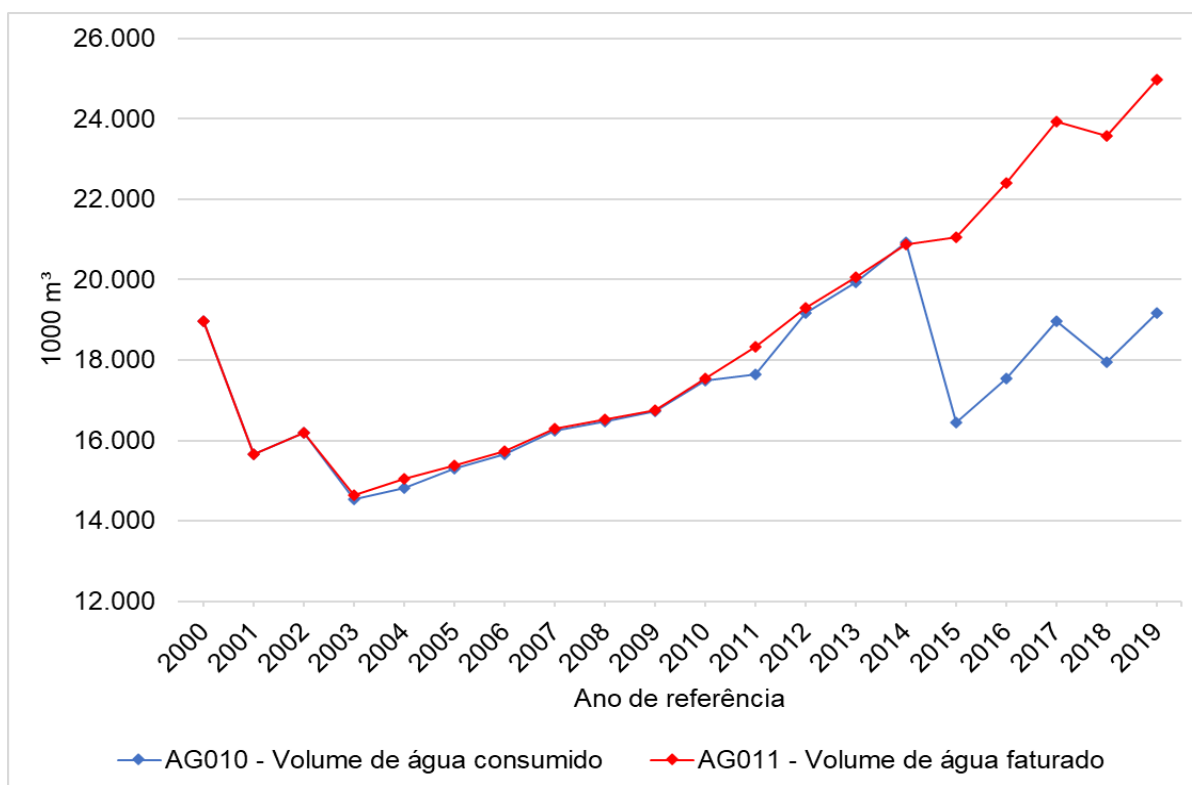
Nesse sentido, o acordo resultou muito vantajoso para a concessionária, mas, para compreender melhor o seu impacto, é necessário esclarecer os conceitos de macro e micromedição.

Segundo Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), o conceito de macromedição é a principal referência para o computo do balanço hídrico. A macromedição é realizada para apuração dos volumes produzidos nas ETAs que são disponibilizados para distribuição ou mesmo aferidos em subsetores ou outras compartimentações operacionais das redes de distribuição de água. Já a micromedição é destinada ao cálculo dos volumes de água na entrada dos consumidores finais (residências, imóveis comerciais, indústrias), ou seja, é o *locus* de apuração do consumo. É computado através das leituras periódicas nos hidrômetros instalados. A totalização dessas leituras, em um intervalo de tempo, é que vai ser confrontada com a macromedição apurada nesse mesmo intervalo de tempo, chegando-se ao balanço hídrico de um dado sistema (ABES, 2015). Já o cálculo do índice de perda na distribuição (IDP), segundo Negrisolli (2009), é realizado com base no volume de entrada no sistema (macromedição) e o volume consumido no sistema (micromedição).

Como a medição do consumo das áreas de expansão urbana será realizada por macromedidores para toda a região (frise-se, um método inadequado para verificação de consumo) significa dizer que o município vem pagando pela água consumida pelas famílias e pela água perdida na distribuição. Ou seja, o Município adotou como política pública o pagamento de subsídio a ineficiência da concessionária que, ao não realizar a devida gestão das perdas hídricas está

recebendo pelo volume de água perdido nessas áreas de expansão urbana como se fosse volume de água consumido pela população. O que pode ser verificado ao compararmos a evolução do volume de água consumido e volume de água faturado ao longo da gestão de Águas do Paraíba.

Gráfico 6.2 – Variação do volume de água consumido e faturado em Campos dos Goytacazes.



Fonte: SNIS, elaborado pelo autor.

O gráfico demonstra que, ao longo dos anos de 2000 a 2011, a variação entre o volume total de água consumido no sistema (incluindo-se o consumo estimado) era exatamente igual, ou muito próximo do volume total de água faturado. Todavia, a partir de 2011 e, de forma bem evidente em 2015, há clara ruptura dessa sincronia e os volumes faturados continuam crescendo, variando de 28.872,80 mil m³ em 2014 para 24.997,39 mil m³ em 2019, embora o volume total de água consumido sofra redução de 20.916,43 mil m³ em 2014, a 16.436,70 mil m³ em 2015 e com leve crescimento em 2019, chegando a 19.178,29 mil m³.

Tal evolução do volume faturado, assim como do índice de perdas na distribuição parece-nos estar relacionado ao advento do 4º Termo Aditivo ao Termo

de Rerratificação do Contrato de Concessão e sua autorização para realizar o computo dos volumes macromedidos como parâmetro de consumo nas áreas de extensão urbana. Entretanto, uma ressalva é necessária. Apesar do aditivo ao contrato de concessão e seu decreto regulador serem datados de 2016, desde 2012 o PMSB informou que o Município realizou contrato de empreitada para manutenção e modernização dos sistemas de abastecimento de água dos territórios referidos como área de extensão urbana no Plano Diretor de 2008, sem, contudo, informar qual a empresa contratada, o valor da obra ou o prazo para conclusão.

Em 2016, a própria empresa Águas do Paraíba, em seu sítio eletrônico, informa sobre a transferência de 52 localidades que estavam sob a gestão municipal e passaram para a administração de Águas do Paraíba, destacando ainda a realização das obras de ampliação e melhoria:

Foram incluídos, no escopo da concessão, o fornecimento de água em 52 distritos do município. O projeto consistiu na ampliação/melhoria do sistema de água de 52 distritos da cidade de Campos dos Goytacazes. Foram executados serviços, como levantamento de vazão e qualidade da água, instalação de medidores, reformas, instalação e adequação de filtros, instalação de bombas, automação das unidades, extensões de redes, construção de unidades¹⁵.

Desta feita, percebe-se que Águas do Paraíba era a empresa mencionada no PMSB em 2012 para realização das obras indicadas para os sistemas até então sob gestão municipal.

Em verdade, a previsão de realização de obras de modernização e ampliação dos sistemas de água até então operados pela EMHAB apontada pelo PMSB integravam o programa Águas na Comunidade¹⁶, que fora lançado em 2011 em parceria com Águas do Paraíba. O objetivo do programa era a ampliação e modernização desses sistemas autônomos primeiramente para 45 localidades (depois esse número evoluiu para 52 localidades) que seriam gradualmente transferidas da gestão municipal para à administração da concessionária Águas do Paraíba e contou com investimento municipal de cerca de R\$ 40 milhões de reais. Segundo a Prefeitura Municipal de Campos, o programa Águas na Comunidade completou as obras das

¹⁵ Acessado em 20/02/2021 em <https://www.grupoaguasdobrasil.com.br/aguas-paraiba/a-concessionaria/nossa-historia/>

¹⁶ Acessado em 20/07/2020 em https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=38315 .

primeiras localidades em 2014¹⁷, beneficiando a localidade de Campo Limpo. Posteriormente foram concluídas as obras de Venda Nova, Usina Santa Cruz, Carvão, Caxias de Balança Rangel, Matutu, Santa Ana, Caixeta de Santana, Mundéus, Campo Novo, Tocos, Travessão e Dores de Macabu.

Portanto, o 4º Termo Aditivo e o Decreto 240/2016 constituem apenas a formalização da transferência desses sistemas de abastecimento autônomos, uma vez que os programa Águas na Comunidade foi iniciado em 2011, e diversos sistemas começaram a operar a partir de 2014. Tais fatos explicam a mudança no perfil dos volumes micromedidos, do índice de perda e dos volumes faturados desde o início do programa, mas que se tornaram mais evidentes a partir de 2015.

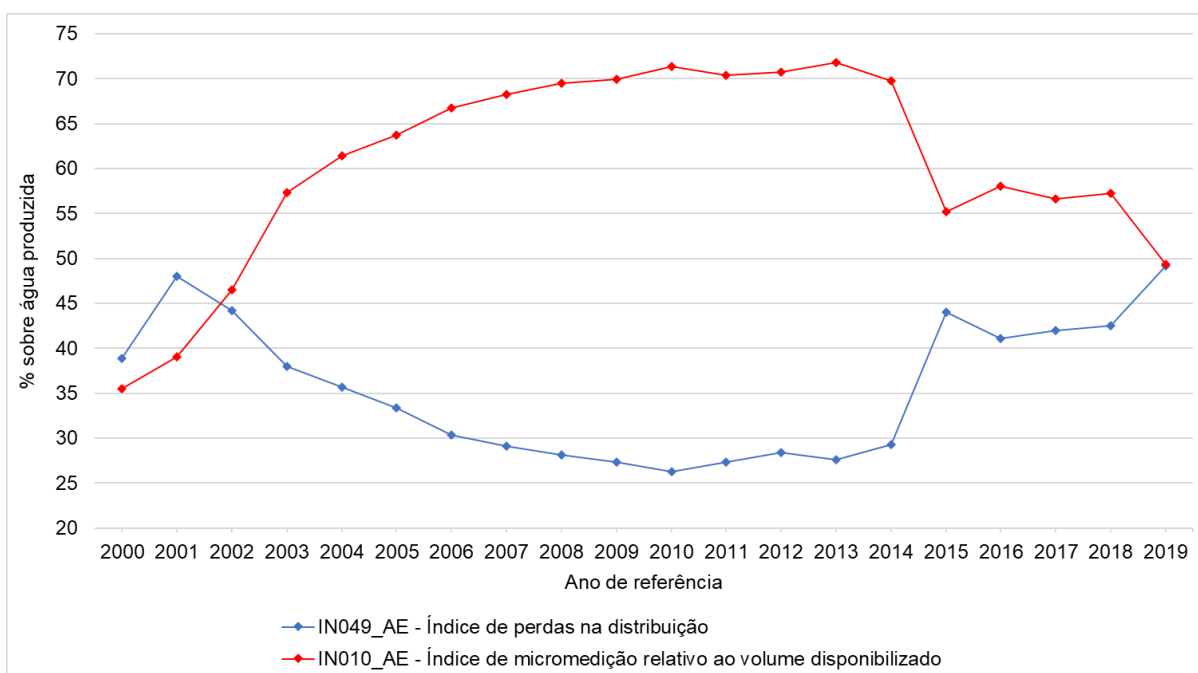
Destaque-se que tal forma de medição de consumo para as áreas de expansão urbana afeta o cálculo geral de perdas do sistema e também pode prejudicar o balanço hídrico, uma vez que se supõe não estar sendo realizada a micromedição nas unidades consumidoras dessas áreas que, segundo estimativas do PMSB (2012/2013) abrigam cerca de 51.700 habitantes, que corresponde a aproximadamente 10% da população municipal. Pois, havendo micromedição do consumo das famílias não haveria sentido algum a realização de cobrança pelo volume macromedido.

Portanto, considerando as especificidades do sistema de abastecimento Campista, que utiliza macromedidores para computar o consumo de localidades que totalizam mais de 50 mil habitantes, abrindo mão do cálculo de consumo por micromedidores, observa-se que o índice de perda na distribuição se afigura mais preciso para apurar as perdas hídricas do sistema do que o índice de perdas por ligação, exatamente em razão do subdimensionamento dos micromedidores e do computo da macromedição em determinadas áreas como água consumida.

Veja-se como a variação dos indicadores de micromedição sobre o volume de água disponibilizada afeta o índice de perda na distribuição numa razão inversamente proporcional:

¹⁷ Acessado em 20/07/2020 em https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=25256.

Gráfico 6.3 – Variação do índice de micromedição sobre volume disponibilizado e índice de perdas na distribuição em Campos dos Goytacazes.



Fonte: SNIS, elaborado pelo autor.

Tal quadro é resultante da redução dos valores do índice micromedido (AG008) que, a partir de 2015 passa registrar o mesmo patamar de 2009. Tal registro interrompe uma tendência de aumento do índice de micromedição iniciado em 2000 com volume de 11.003.000 m³, chega a 2014 com volume de 20.633.600 m³, iniciando uma tendência de queda oscilante entre 2015 e 2019.

6.4.3 – Perdas hídricas por ligação (IN051)

Ao analisarmos o histórico do índice de perdas por ligação, embora constitua método de cálculo distinto do índice de perdas na distribuição, é perceptível que ambos os métodos apresentaram a mesma tendência de crescimento inicial (até 2002), queda sustentada (até 2010) e nova tendência de crescimento como se observa pelos dados da tabela a seguir:

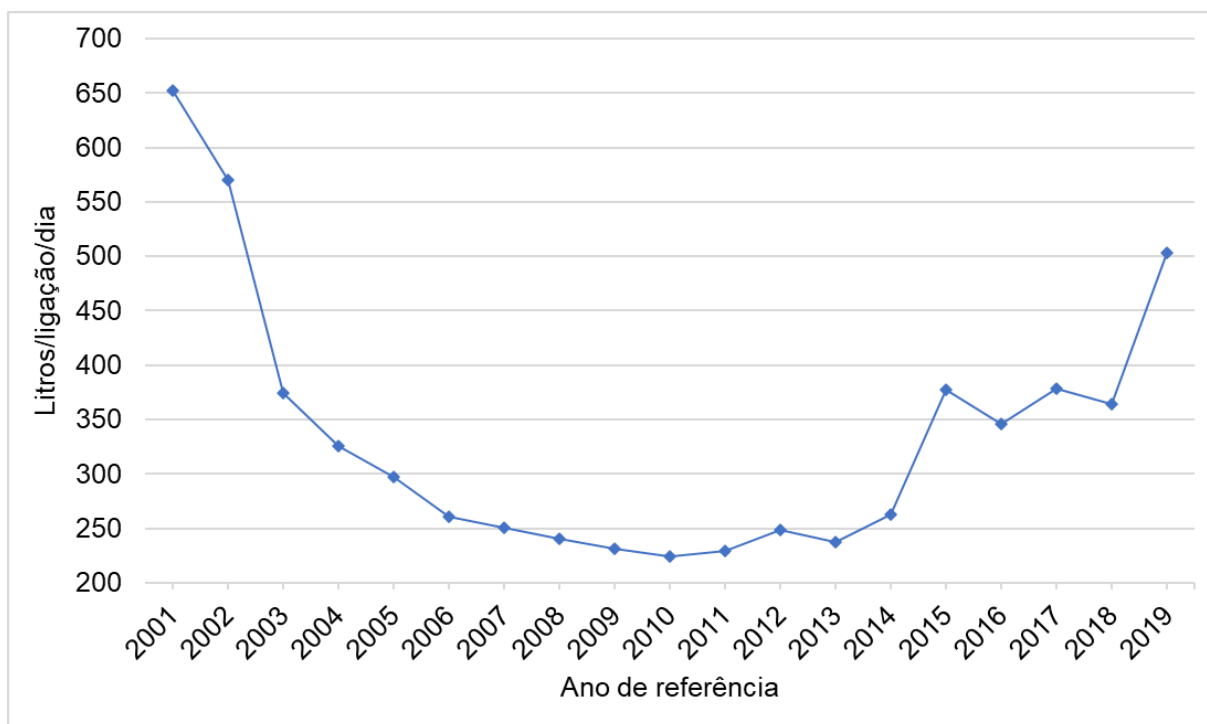
Tabela 6.8 – Evolução do índice de perda de água por ligação em Campos dos Goytacazes.

Ano	Índice de Perdas na Distribuição (IN049)	Índice de Perdas Litros/Ligação/Dia	Evolução do Índice de Perda Ano a Ano
2001	48,05	652,47	-
2002	44,18	570,25	-12,60%
2003	37,98	374,30	-34,36%
2004	35,66	325,55	-13,02%
2005	33,35	297,56	-8,60%
2006	30,32	260,73	-12,38%
2007	29,12	251,08	-3,70%
2008	28,17	240,40	-4,25%
2009	27,3	231,10	-3,87%
2010	26,25	224,23	-2,97%
2011	27,34	229,43	2,32%
2012	28,44	248,38	8,26%
2013	27,62	237,36	-4,44%
2014	29,3	263,29	10,92%
2015	44,01	377,22	43,27%
2016	41,13	346,15	-8,24%
2017	41,96	378,94	9,47%
2018	42,52	363,87	-3,98%
2019	49,12	503,40	38,35%

Fonte: SNIS, elaborado pelo autor.

Outrossim, quando analisamos a evolução do índice ano a ano, é perceptível que as maiores variações ocorreram nos anos de 2015 e 2019, respectivamente com 43,27% e 38,35% de aumento em comparação ao anterior.

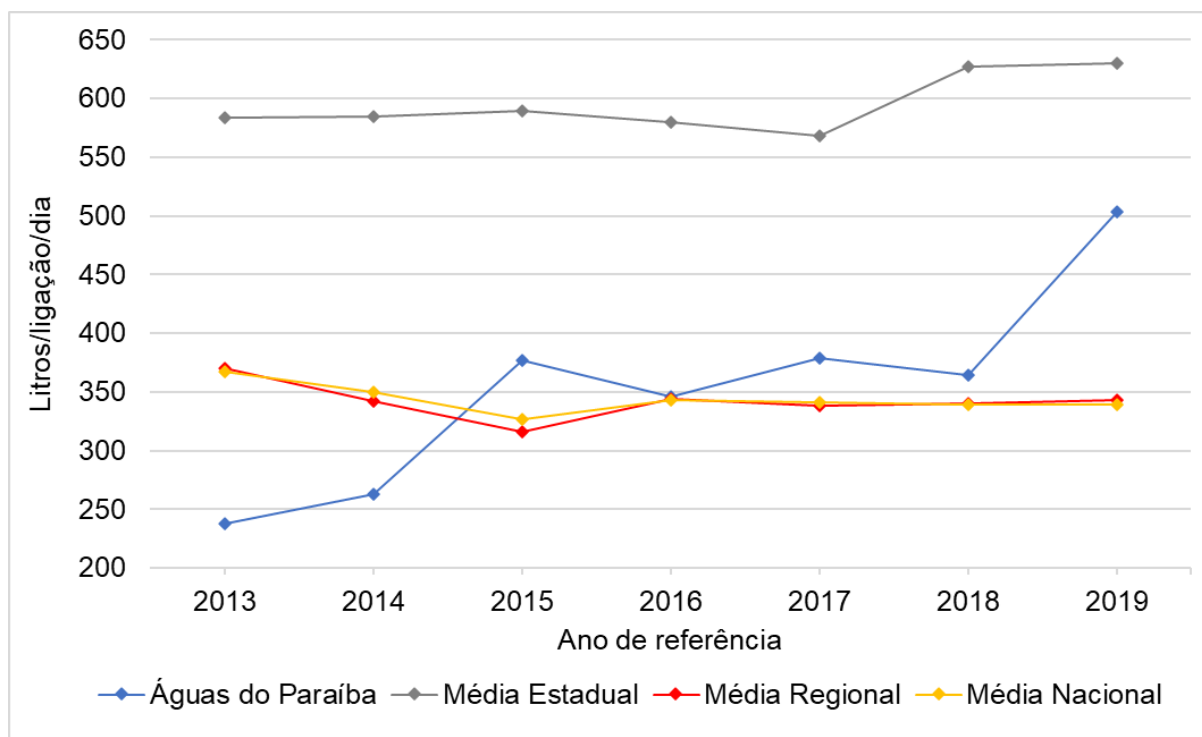
Observa-se que a gestão dos serviços de abastecimento de água realizada por Águas do Paraíba apresenta escores de perda elevados no início da concessão até o ano de 2002 (após quase três anos gerenciando o sistema apresentava volume de perda de 652,47 l/lig/dia), que posteriormente assumem uma tendência de gradual redução até o ano de 2010 (alcançando o menor índice de perda por ligação registrada para o município de Campos de 224,23 l/lig/dia). Todavia, o sistema volta a registrar crescimento no índice de perda a partir de 2011, iniciando com pequenos acréscimos que se transformam em picos de elevado crescimento em 2015 e 2019, como indica o gráfico a baixo:

Gráfico 6.4 - Índice de perdas de água em Campos dos Goytacazes.

Fonte: SNIS, elaborado pelo autor.

Apesar de não haver retomado o elevado patamar dos anos de 2001/2002, o desempenho no último ano se aproxima muito de tais indicadores, chegando a registrar índice de perda de 503,40 l/lig/dia em 2019. De igual modo, a tendência de crescimento do índice de perda por ligação apresentado por Águas do Paraíba também sugere um desempenho contrário ao desempenho verificado nos sistemas estadual, regional e nacional de abastecimento de água.

Quando comparamos as médias do índice de perda por ligação do Estado do Rio de Janeiro, da região sudeste e a média nacional com o desempenho de Águas do Paraíba, identifica-se que enquanto as médias regional e nacional apresentam tendência contínua de reduções graduais do índice de perda hídrica, a média fluminense, que estava em queda, volta a crescer a partir de 2017. Todavia, Águas do Paraíba apresenta o maior e mais rápido crescimento no índice de perdas.

Gráfico 6.5 – Índice regionalizado de perdas de água por ligação 2013-2019.

Fonte: SNIS, elaborado pelo autor.

É preciso destacar também que o Estado Fluminense historicamente apresenta um índice de consumo de água muito superior à média nacional, assim como também registra histórico de elevado índice de perdas hídricas, fenômeno identificado pelo SNIS como decorrente do elevado número de medições por estimativa (baixa hidrometração) e pelo consumo médio elevado (SNIS, 2019). Os citados fatores explicam os índices destoantes do Estado Fluminense que segundo o Diagnóstico Setorial SNIS 2019:

Os índices elevados no estado do Rio de Janeiro ao longo dos anos, influenciados pelos dados da CEDAE/RJ, podem ser justificados pelos baixos índices de medição verificados no estado, indicando que parcela significativa dos volumes consumidos são estimados. De acordo com os dados do SNIS em 2019, o índice de micromedição do volume disponibilizado para distribuição (IN010) é igual a 36,9% na média do estado e 34,0% na CEDAE/RJ (para o Brasil a média é de 51,8%), enquanto que o índice de hidrometração das ligações de água (IN009) alcança 63,3% no estado e 54,4% na CEDAE/RJ (para o Brasil o índice médio é 92,2%) (SNIS, 2019, p. 77).

Todavia, tais fatores não se prestam a explicar a crescente perda hídrica registrada por Águas do Paraíba, exatamente porque a concessionária apresenta

elevado índice de hidrometração e baixo consumo médio mensal per capita, a não ser pela implementação do programa Águas na Comunidade que resultou na transferência de diversas localidades para a gestão de Águas do Paraíba, permitindo-se a medição do consumo por macromedição.

Desta feita, seja utilizando os parâmetros de medição de perda na distribuição ou de perdas por ligação, é incontestável que Águas do Paraíba registra uma crescente perda hídrica, o que significa a existência de graves falhas e até mesmo perda na eficiência do sistema, uma vez que os índices demonstram redução das perdas hídricas entre 2003 e 2010 e um claro crescimento de tal índice a partir de 2011, período que coincide com o lançamento do programa Águas na Comunidade, aumentando-se a ineficiência do sistema nos anos de 2014, quando inicia a transferência dos sistemas autônomos de abastecimento de água das localidades integrantes da área de expansão urbana da gestão municipal para a gestão da concessionária, processo que se intensifica em 2015 e 2019.

Destaque-se que, em 2007, o governo federal, através do Ministério das Cidades lançou o manual Técnicas de Operação em Sistemas de Abastecimento de Água, iniciativa que integrava o Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água (PNCDA). Segundo o referido manual, a redução de perdas hídricas é uma meta fundamental para garantir a viabilidade e autossustentabilidade dos sistemas de abastecimento, sem comprometer os usuários com a cobrança de elevadas tarifas, pois:

A redução de perdas reais diminui os custos de produção, pois propicia um menor consumo de energia, de produtos químicos e de outros insumos, utilizando as instalações existentes para ampliação da oferta, sem expansão do sistema produtor. No caso das perdas aparentes, sua redução permite aumentar a receita tarifária, melhorando a eficiência dos serviços prestados e o desempenho financeiro do prestador dos serviços.

Também é necessário que os planos de redução e controle das perdas e desperdícios estejam associados a outros programas que levem às mudanças estruturais e comportamentais necessárias, como os programas de qualidade, planejamento estratégico ou outros planos de modernização. Desta forma, devem integrar e envolver todos os funcionários da empresa prestadora de serviços, adquirindo caráter permanente e autossustentabilidade". (TÉCNICAS DE OPERAÇÃO EM SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, 2007, p. 07-08).

Dessa forma, torna-se imprescindível que o Poder Concedente e a Concessionária encontrem caminhos para reduzir as perdas hídricas locais e seus nefastos efeitos que refletem diretamente nos custos operacionais e pressionam pela elevação do preço da tarifa de forma a custear todo o sistema. Em contrapartida, a elevação do custo das tarifas gera um encargo insuportável para famílias de baixa renda que são obrigadas a buscar fontes alternativas de abastecimento em razão da impossibilidade de arcar com já elevados custos da TRA e TRE.

6.4.4 – Evolução da tarifa, autossustentabilidade do sistema e equilíbrio econômico financeiro do contrato

Sem dúvida, o valor cobrado pelas tarifas de água e esgoto por Águas do Paraíba fundamenta um sério e polêmico debate na planície campista. Desde o início do contrato de concessão o tema era motivo de conflito, especialmente quando da aprovação do Primeiro Termo Aditivo em 1999. Questionado por movimentos sindicais, movimentos populares e de defesa dos direitos do consumidor sobre a possibilidade de elevação arbitrária da TRA e TRE, o referido aditivo fora anulado. Entretanto os questionamentos da população nunca foram sanados e a desconfiança sobre as elevadas tarifas praticadas pela concessionária e a falta de transparência dos critérios de reajuste e parâmetros de cálculo já ensejaram a apresentação de diversas ações populares até os dias atuais. Em 2003, foi aprovado o Segundo Termo de Rerratificação e, a partir de então, o Contrato de Concessão recebeu seis aditivos entre os anos de 2003 e 2020, além de duas propostas de realinhamento tarifário e diversas majorações de tarifa, através de 21 decretos entre os anos 2001 e 2020.

Como visto na análise do contrato de concessão, a cada novo termo aditivo Águas do Paraíba solicitava novas majorações tarifárias sob a alegação de que o reajuste/realinhamento era necessário para garantir o equilíbrio econômico financeiro do contrato.

Nesse sentido, órgãos de fiscalização como o Ministério Público ou de defesa dos direitos das populações hipossuficientes como a Defensoria Pública ou também entidades como a Associação de proteção e defesa do consumidor do Estado do Rio de Janeiro – ASPROCON-RJ, por reiteradas vezes solicitaram informações sobre a proposta vencedora no processo licitatório que ensejou a contratação de Águas do Paraíba, buscando verificar quais foram as condições pactuadas que constituem a

situação de equilíbrio contratual, assim como suas projeções para todo o período da concessão.

Porém, as solicitações dos órgãos de controle e associação popular restaram infrutíferas, uma vez que tanto poder concedente quanto concessionária informam que não conseguem localizar tais documentos, assim como alegam não saber o paradeiros de diversos processos administrativos que embasaram a aprovação das sucessivas majorações tarifárias, muito embora tais alegações constituam violação aos termos do contrato de concessão, como a obrigatoriedade do acautelamento de todos os documentos relativos ao acompanhamento e fiscalização do pacto delegatório dos serviços de saneamento.

Mesmo diante da impossibilidade de analisar os termos da proposta vencedora da licitação e os demais processos administrativos sonegados pelo poder público e pela concessionária foi possível identificar diversos elementos que confirmam a existência de grave desequilíbrio na relação contratual que resultam em elevado benefício financeiro para a concessionária, em prejuízo da municipalidade e da população campista, especialmente as populações pobres que, conseqüentemente, suportam a cobrança de elevadíssimas tarifas, serviços de baixa qualidade, inexistência dos serviços de saneamento em diversas localidades (urbanas e rurais).

Primeiramente, são as próprias normas do contrato de concessão que indicam diversas irregularidades realizadas por Águas do Paraíba na gestão dos serviços de saneamento no município de Campos. Como descrito no item I deste capítulo, Águas do Paraíba não cumpriu a maior parte das metas estabelecidas sobre evolução da cobertura da rede de esgoto; índice de esgoto tratado; início das atividades de tratamento de esgoto, assim como não promoveu redução das perdas hídricas, pelo contrário, quando analisamos o volume de água perdido na distribuição em 2019, o valor é mais de 160% superior ao volume de perdas registrado no início da concessão. Portanto, apesar de as metas contratuais serem bem modestas e com longos prazos, a concessionária não foi capaz de adimpli-las.

Mesmo quando Águas do Paraíba deixou de realizar as antecipações das obras de esgotamento sanitário em Guarus (que deveriam ser concluídas em 2018, foram posteriormente prorrogadas para junho de 2020 e depois para dezembro de 2020 e permanecem não concluídas), razão pela qual a empresa foi desonerada do pagamento de outorga pelo restante do período da concessão, não houve qualquer sanção a empresa ou repactuação do equilíbrio econômico financeiro do contrato a

favor da municipalidade e dos usuários do serviço. Veja-se que nessa situação Águas do Paraíba permanece usufruindo da isenção do pagamento da outorga até os dias atuais, mesmo sem haver cumprido a contrapartida prevista.

Mesmo com o sucessivo descumprimento das metas contratuais, Águas do Paraíba não recebeu as sanções contratuais cabíveis, nem houve adoção das medidas legais previstas como a denúncia do contrato e o reconhecimento de sua caducidade, na forma do artigo 35, inciso III da Lei 8987/95.

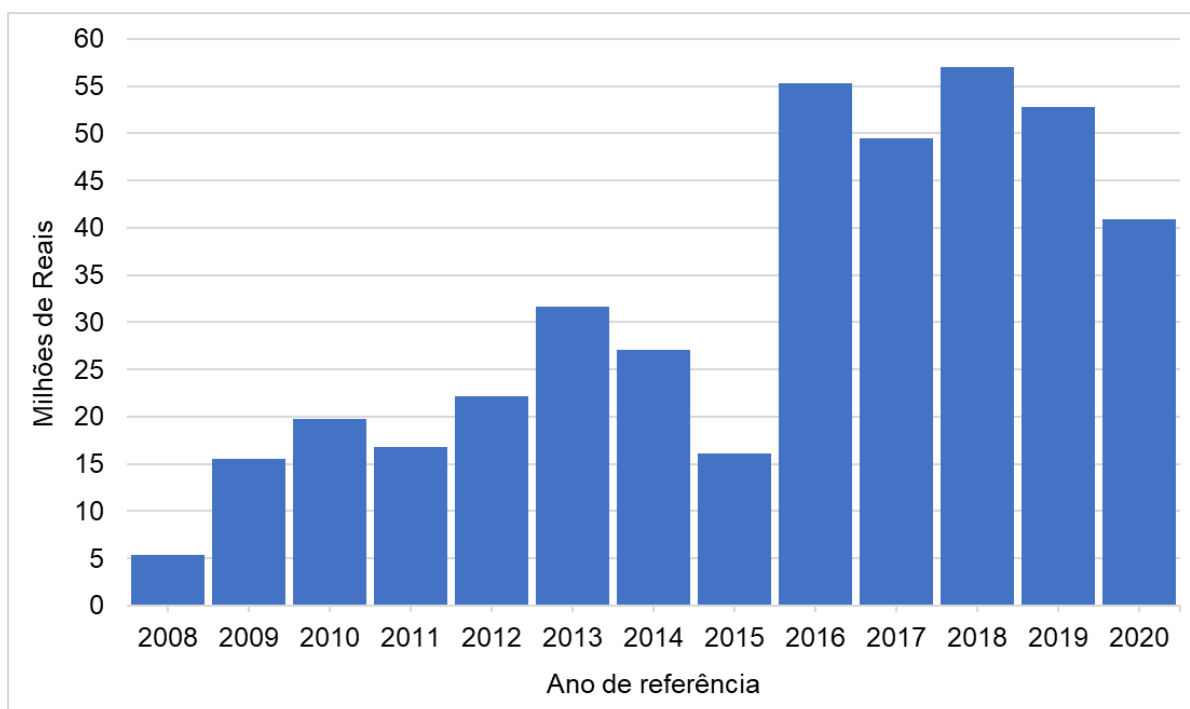
De outro giro, apesar do reiterado descumprimento contratual, a concessionária logrou sucessivas autorizações para reajuste tarifário sempre que solicitado ao Poder Concedente. Em razão de tais benefícios, Águas do Paraíba apresenta um desempenho financeiro altamente lucrativo. Apenas para o período de 2008 a 2020, o lucro líquido total chega a aproximadamente R\$ 410 milhões de reais.

Tabela 6.9 – Evolução lucro líquido da Companhia Águas do Paraíba 2008-2020.

Exercício financeiro	Lucro Líquido - Valor (R\$)	Proporção sobre o Valor Total	Data da Publicação no DOERJ
2008	5.407.458,05	1,32%	07/08/2009
2009	15.525.385,24	3,79%	22/06/2010
2010	19.803.954,76	4,83%	30/05/2011
2011	16.809.864,92	4,10%	04/07/2012
2012	22.187.781,13	5,41%	20/05/2013
2013	31.613.965,94	7,71%	15/05/2014
2014	27.048.923,12	6,60%	17/06/2015
2015	16.158.339,24	3,94%	24/06/2016
2016	55.280.592,49	13,48%	14/09/2017
2017	49.520.492,46	12,08%	07/06/2018
2018	57.016.579,67	13,91%	17/07/2019
2019	52.760.000,00	12,87%	15/06/2020
2020	40.858.000,00	9,97%	23/05/2021
TOTAL	409.991.337,02	100%	-

Fonte: DOERJ, elaborado pelo autor.

De acordo com a tabela também é possível identificar que a concessionária obteve grande incremento nos lucros a partir do ano de 2016, mantendo esse elevado patamar até 2020. Tais dados são compatíveis com as informações prestadas no capítulo anterior, sobre o incremento no volume de água faturado a partir do início das operações em diversas localidades da área de extensão urbana decorrente do programa Águas na Comunidade, tais dados podem ser melhor visualizados no gráfico abaixo:

Gráfico 6.6 - Lucro líquido Águas do Paraíba 2008-2020.

Fonte: DOERJ, elaborado pelo autor.

Neste sentido, quando comparamos a contribuição do desempenho financeiro de Águas do Paraíba com o desempenho da Holding a que a companhia integra, fica evidente o quão relevante é sua participação na composição geral de lucros:

Tabela 6.10 – Participação de Águas do Paraíba no lucro líquido da Holding SAAB.

Exercício Financeiro	Lucro Líquido – Águas do Paraíba (R\$)	Lucro Líquido SAAB	Proporção lucro Águas do Paraíba sobre SAAB
2015	16.158.339,24	67.793.000,00	23,83%
2016	55.280.592,49	126.428.000,00	43,72%
2017	49.520.492,46	156.995.000,00	31,54%
2018	57.016.579,67	269.737.000,00	21,14%
2019	52.760.000,00	235.351.000,00	22,42%
2020	40.858.000,00	216.147.000,00	18,90%
TOTAL	271.594.003,86	1.072.451.000,00	25,32%

Fonte: Saneamento Ambiental Águas do Brasil S.A. e Águas do Paraíba S.A, elaborado pelo autor.

Frise-se que, segundo Pinto e Noronha (2017) a Companhia Águas do Paraíba pertence a *holding* Saneamento Ambiental Águas do Brasil S.A. (SAAB), uma das 5 maiores empresas que atuam no setor de saneamento no país. (BRK Ambiental, IGUA Saneamento S.A., AGEA Saneamento e Participações S.A. e GS Inima Brasil). Juntas, as cinco empresas atuam em 85% dos contratos com a iniciativa privada,

portanto, trata-se de um mercado altamente concentrado. O Grupo Águas do Brasil está presente em 16 municípios, o que representa aproximadamente 6,5% do mercado privado e um total de aproximadamente 4,8 milhões de pessoas sob a área de abrangência de seus contratos.

Águas do Brasil pertence ao grupo controlador Carioca Christiani-Nielsen Engenharia (de Ricardo Backheuser e Ricardo Backheuser Junior) detentores de 54% das ações. O restante do capital de Águas do Brasil pertence a empresa japonesa Itochu (12%), Queiroz Galvão (12%) e o restante ao grupo New Water Participações (aproximadamente 17%).

Destaque-se ainda que, segundo relatório anual de Saneamento Ambiental Águas do Brasil (SAAB), em 2020, a Holding estava presente nos estados de RJ, SP e MG, atendendo a mais de 4 milhões de pessoas, através de contratos de concessão em 15 municípios onde atuam suas companhias: Águas das Agulhas Negras, Águas da Condessa, Águas do Paraíba, Águas de Juturnaíba, Águas de Niterói, Zona Oeste Mais Saneamento (municípios de São João de Meriti e Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro), Águas de Paraty, Águas de Votorantim, Águas de Araçoiaba, Águas do Imperador, Águas de Nova Friburgo, Águas de Pará de Minas e Águas de Jahu.

Considerando apenas os últimos 5 anos, o lucro líquido gerado pela Concessionária Águas do Paraíba no Município de Campos dos Goytacazes, corresponde em média a 25,32% do lucro de toda a SAAB para o período. Destaque-se que, no ano de 2016, o lucro líquido de Águas do Paraíba chegou a configurar 43,72% de todo o lucro da Holding.

Portanto, considerando todos os municípios na área de abrangência da Holding Águas do Brasil as respectivas características socioeconômicas de cada localidade que podem influenciar o desempenho econômico do setor de saneamento e sua autossustentabilidade como o número de habitantes, a renda média e o percentual de habitantes nas faixas de renda mais baixas, soa desproporcional que Águas do Paraíba constitua aproximadamente 25% de todo lucro líquido da Holding. Veja-se que o Município de Campos representa apenas 12% de toda a população atendida pela Holding. Ademais, o município campista apresenta a maior de população de baixa renda em termos percentuais (37,7% de seus habitantes apresentam renda mensal de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo) e a segunda maior população de baixa renda em termos absolutos (192.710 hab.), dentre todos os municípios atendidos por Águas do Brasil.

Tabela 6.11– População e renda dos municípios atendidos pelo Saneamento Ambiental Águas do Brasil.

Município	Salário médio	População local	Proporção sobre a população total atendida	Pop. com renda mensal de até ½	Pop. com renda mensal de até ½ salário
Zona Oeste RJ	1,8	1.7000,00	41,50%	533.800	31,40%
Paraíba do Sul RJ	1,9	44.518	1,09%	14.246	32,00%
Nova Friburgo	1,9	191.158	4,67%	68,435	35,80%
Araruama Saquarema Silva Jardim	2	246.650	6,02%	92	37,30%
Pará de Minas	2	94.808	2,31%	26.736	28,20%
Paraty	2,3	43.680	1,07%	14.021	32,10%
Petrópolis	2,3	306.678	7,49%	93.843	30,60%
Araçoiaba	2,3	34.776	0,85%	11.441	32,90%
Jahu	2,3	151.881	3,71%	39.337	25,90%
Campos dos Goytacazes	2,6	511.168	12,48%	192.710	37,70%
Votorantim	2,7	123.599	3,02%	39.304	31,80%
Resende RJ	3,2	132.312	3,23%	42.869	32,40%
Niterói RJ	3,2	515.317	12,58%	152.019	29,50%
Total	2,3	4.096.545	100%	1.320.762	32,24%

Fonte: IBGE CIDADES E FGV Social/CPS a partir dos Microdados do Censo 2010. Elaborado pelo Autor. <https://cps.fgv.br/r-renda-capita-populacao-total-e-favelas-bairros-rio-de-janeiro>.

Desta feita, considerando a evolução histórica do lucro líquido de Águas do Paraíba, e sua participação no lucro total da Holding Águas do Brasil, fica claro que o contrato com o Município de Campos não é apenas vantajoso, mas a própria lucratividade da empresa vem crescendo significativamente. Quando analisamos a variação de lucros entre os anos de 2008 e 2018, por exemplo, percebemos que houve um crescimento de 1.054,40%.

Se por um lado identificamos uma excelente evolução nos lucros de Águas do Paraíba, por outro lado, identificamos manifestações populares questionando o preço elevado das tarifas, sob alegação de que muitas famílias deixaram de realizar a ligação de seus domicílios a rede de abastecimento da concessionária exatamente por não dispor de condições financeiras de arcar com as despesas, mesmo quando beneficiadas pela tarifa social adotada no município.

Outrossim, um dado que chama a atenção é o perfil socioeconômico dos municípios atendidos pela Holding Águas do Brasil. Veja-se que cerca de 32% da população total da área de abrangência da holding são pessoas cuja renda mensal não ultrapassa meio salário mínimo, sendo este um fator essencial na análise sobre

as possibilidades de ampliação das tarifas e a manutenção da autossustentabilidade do sistema, como veremos no tópico a seguir.

6.4.5 – Análise das tarifas cobradas em Campos dos Goytacazes

Como já observado ao longo do presente trabalho, as tarifas praticadas por Águas do Paraíba são objeto de crítica pela população campista, assim como objeto de diversas ações judiciais (como analisado nos capítulos 3 e 4) que questionam sua legitimidade e até mesmo a legitimidade do contrato de concessão, tendo em vista os sucessivos descumprimentos das metas contratuais. No presente capítulo discutiremos a evolução das tarifas referenciais ao longo dos anos, assim como apresentaremos uma análise comparativa sobre o impacto da tarifa no bolso do usuário segundo parâmetros nacionais e internacionais do que se estima ser um valor justo, além de discutir alternativas sobre a possibilidade de manutenção da sustentabilidade dos sistemas de saneamento através da adoção de tarifas sociais.

Inicialmente é preciso registrar que a TRA e TRE no município de Campos sofreram profundas variações ao longo dos anos. Quando Águas do Paraíba sagrou-se vitoriosa no processo licitatório em 1997, o principal item avaliado pela licitação era garantia de tarifas de valor baixo ao longo de toda concessão (uma vez que a proposta vencedora deveria apresentar projeção de evolução do serviço considerando o crescimento populacional, os custos para cumprimento das metas contratuais e manutenção de tarifas baixas). A concessionária Águas do Paraíba venceu apresentando proposta de uma tarifa inicial no valor de R\$ 0,37 (trinta e sete centavos). Em 2020 a tarifa referência de água no município de Campos chegou ao valor de R\$ 4,63 (quatro reais e sessenta e três centavos).

A tabela a seguir demonstra a evolução a política tarifária dos serviços de saneamento ao longo de toda concessão e sua variação em índice percentual, destacando os valores da cota mínima, a criação da tarifa social e sua evolução, além de identificar o administrador municipal que sancionou os referidos atos administrativos.

Tabela 6.12 – Evolução das tarifas de água e esgoto em Campos dos Goytacazes 1997-2020.

Instrumento Normativo	Residencial		Variação da Tarifa em %	Cota Mínima	Tarifa Social	Adm.
	TRA m ³	TRE m ³		TRA +TRE	TRA + TRE	
Proposta vencedora 1997	0,37	-	-	-	-	Garotinho
Termo de rratificação do contrato de concessão 1999	0,4880 ¹⁸	0,4002	0,00	10,00	-	Arnaldo Viana
Decreto 07/2001	-	-	8,16	9,56	-	Arnaldo Viana
Decreto 89/2002	0,58	0,58	8,16	11,6	-	Arnaldo Viana
Decreto 21/2003	0,70	0,70	29,19	14,00	-	Arnaldo Viana
Decreto 01/2004	0,838	0,838	56,76	16,76	-	Arnaldo Viana
Decreto 312/2004	1,05	1,05	89,19	21,00	-	Arnaldo Viana
Decreto 342/2005	1,154	1,154	183,78	23,08	-	A. Mocaiber
Decreto 30/2007 ¹⁹	1,268	1,268	211,89	25,36	12,68	A. Mocaiber
Decreto 313/2007	1,4044	1,4044	211,89	28,08	14,04	A. Mocaiber
Decreto 292/2008	1,5900	1,5900	279,57	31,80	15,90	A. Mocaiber
Decreto 41/2010	1,7460	1,7460	329,73	34,92	17,46	R. Garotinho
Decreto 06/2011 ²⁰	1,8998	1,8998	329,73	37,96	18,98	R. Garotinho
Decreto 696/2011	2,0840	2,0840	371,89	41,68	20,84	R. Garotinho
Decreto 480/2012	2,3481	2,3481	463,24	46,96	23,48	R. Garotinho
Decreto 452/2013	2,5643	2,5643	534,62	53,28	25,64	R. Garotinho
Decreto 332/2014	2,7965	2,7965	593,05	55,94	27,98	R. Garotinho
Decreto 332/2015	3,199	3,199	655,81	63,98	31,98	R. Garotinho
Decreto 426/2016	3,688	3,688	764,59	73,76	36,88	R. Garotinho
Decreto 308/2017	3,9447	3,9447	896,76	78,90	39,44	Rafael Diniz
Decreto 344/2018	4,3632	4,3632	966,14	87,26	43,64	Rafael Diniz
Decreto 86/2020 ²¹	4,3271	4,3271	1079,24	86,54	43,28	Rafael Diniz
Decreto 434/2020	4,6328	4,6328	1079,24	92,66	46,32	Rafael Diniz

Fonte: D.O. do Município de Campos, elaborado pelo autor.

¹⁸ Inicialmente havia diferença entre a TRA no valor de R\$ 0,4880 e TRE R\$ 0,4002, todavia os valores foram equalizados a partir de 2001.

¹⁹ Ainda não computado reajuste tarifário de 4,95%, já aprovado pelo Município.

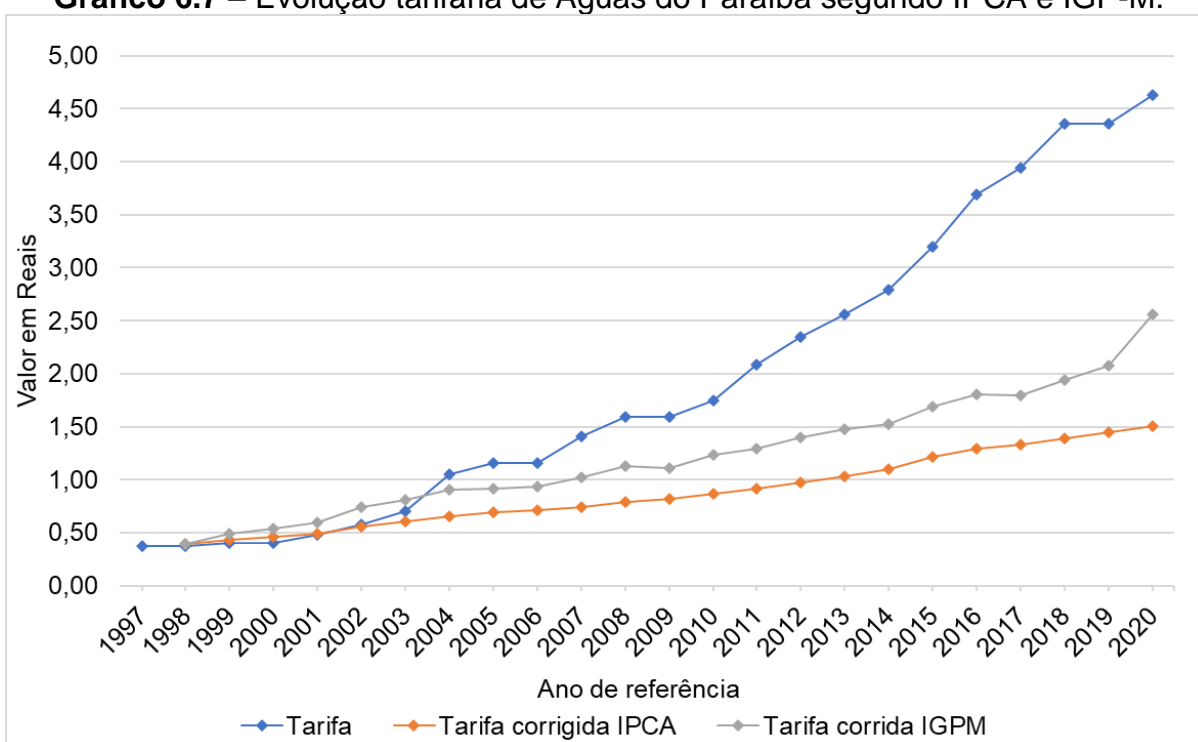
²⁰ O valor reajustado no decreto em numeral consta como R\$ 1,8980, todavia, foi escrito, por extenso como “um real e oito mil e novecentos e noventa e oito real”.

²¹ Única redução da tarifa ocorreu no percentual de -0,827%.

Além da evolução do valor das tarifas de água e esgoto, que iniciam em R\$ 0,37 (trinta e sete centavos) em 1997 e chegam a R\$ 4,63 (quatro reais e sessenta e três centavos) em 2020, o que significa uma evolução de 1.152,11%, também chama atenção o número de reajustes tarifários. Desde o início da concessão, em 1999, foram 21 reajustes, em alguns anos houve alteração tarifária por duas vezes consecutivas como em 2004, 2007, 2011 e 2020. Exceto pelos anos de 2006, 2009 e 2019, em todos os outros houve ao menos um reajuste das tarifas de água e esgoto.

Para além da constância e sucessividade dos reajustes, buscamos avaliar se tais reajustes correspondem a variações proporcionais aos principais índices de correção de preços utilizados pelo governo federal, o IPCA e o IGP-M. Considerando os índices IPCA e o IGP-M acumulados ao longo do período realizamos a projeção de como seriam os valores das tarifas corrigidos pelos referidos índices em comparação aos valores tarifários autorizados pela Prefeitura de Campos. Os resultados podem ser vistos no gráfico abaixo:

Gráfico 6.7 – Evolução tarifária de Águas do Paraíba segundo IPCA e IGP-M.



Fonte: FGV e Município de Campos, elaborado pelo autor.

Optamos pela utilização dos índices IPCA e IGP-M em razão de serem parâmetros reconhecidos e indexados pelo Governo Federal. Apesar de o município de Campos haver aprovado uma fórmula paramétrica para reajustes das tarifas de

água e esgoto, através do 3º Termo Aditivo (confirmar), tal método não pode ser verificado no presente trabalho em razão da ausência de informações referenciadas sobre os parâmetros estabelecidos, uma vez que tal fórmula deve conservar o equilíbrio econômico financeiro estabelecido na proposta vencedora do procedimento licitatório²².

Considerando os índices IPCA é possível perceber que, até o ano de 2001 as tarifas autorizadas pelo Município de Campos foram corrigidas em valor levemente inferior ao IPCA (a maior variação foi de R\$ 0,06 em 2000 e a menor variação foi de R\$ 0,01 em 2001). A partir do ano de 2002 as tarifas autorizadas pelo município assumem valores sempre superiores ao IPCA. Em 2007 e 2008 as tarifas autorizadas pelo município de campos já correspondem ao dobro do valor da tarifa corrida pelo índice IPCA. Em 2014, a tarifa autorizada pela municipalidade corresponde a um valor 254,54% superior quando comparado ao valor que a tarifa deveria apresentar se fosse corrigida pelo IPCA. Em 2020 essa diferença chega a 306,62%.

Considerando o índice IGP-M identificamos duas distinções. Em primeiro lugar, o período em que as tarifas autorizadas pelo município correspondem a valores inferiores aos obtidos pela correção do IGP-M é maior, ocorrendo a inversão no ano de 2004.

Em segundo lugar, ao final do período analisado, os valores tarifários corrigidos pelo IGP-M são um pouco maiores do que os valores alcançados através da correção pelo IPCA. Veja-se que em 2010, a diferença entre o valor tarifário autorizado pelo município é 142,27% superior ao valor da tarifa resultante da correção pelo IGP-M. Em 2017 essa diferença se amplia para 218,88%. Já em 2020 essa diferença sofre redução chegando a configurar um valor 180,85% superior. Apesar das referidas especificidades, os valores autorizados pelo município ainda permanecem muito superiores do que qualquer valor corrigido por qualquer um dos índices.

²² Nesse sentido destacamos o entendimento do Primeiro Núcleo Regional de Tutela Coletiva da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro que promoveu ação cautelar de exibição de documento em face do Município de Campos dos Goytacazes e da concessionária Águas do Paraíba, em razão da impossibilidade de verificar as condições que determinam o equilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão, não sendo possível verificar a adequação da fórmula paramétrica adotada no Terceiro Termo Aditivo. Destacamos aqui o relato da Prof.a. Terezinha de Jesus Leite Fernandes, da Universidade Cândido Mendes, em razão de sua pesquisa sobre a fórmula paramétrica utilizada pela concessionária Águas do Paraíba, responsável pela verificação do equilíbrio econômico financeiro do contrato. A professora informou que sua pesquisa está paralisada, dentre outros fatores, porque as informações disponíveis não são suficientes para elaboração de análise técnica sobre as condições econômicas e financeiras do contrato de concessão, como restou consignado pela certidão de fls. 463 dos autos da ação judicial.

Para além das correções pelo IPCA e IGP-M, buscamos analisar a adequação das tarifas cobradas por Águas do Paraíba considerando também as condições econômicas dos usuários e o peso que as tarifas exercem sobre o orçamento familiar. Para tanto, utilizamos os parâmetros definidos pela Organização Mundial da Saúde (HOWARD e BARTRAM, 2003) e comparamos com os dados apresentados pela Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) dos anos de 2008/2009 e 2017/2018 sobre o custo dos serviços de saneamento para os brasileiros, e com a evolução tarifária no Município de Campos sobre todo o período do contrato de concessão com Águas do Paraíba.

Segundo a OMS, os valores cobrados pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, considerando sua essencialidade como direito fundamental, como reconhecido pela ONU em 2010, além de sua relação direta com o direito à saúde, não poderiam ser superiores a renda dos usuários em 3% para os serviços de abastecimento de água e em 2% para os serviços de esgotamento sanitário.

Em primeiro lugar, é importante destacar que Águas do Paraíba realiza grave imprecisão técnica ao realizar cobrança da TRA e TRE no mesmo valor. A concessionária presume que o volume de esgoto tratado deve ser igual ao volume de água consumido, o que resulta numa cobrança de valores idênticos entre TRA e TRE.

Todavia, há consenso entre engenheiros ambientais de que essa presunção de igualdade na TRA e TRE constitui grave imprecisão técnica e causa prejuízo aos consumidores. O tema já foi pacificado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, através da Norma Técnica NBR 9649, consagrando o entendimento de que nem toda água fornecida transforma-se em esgoto, existindo perda de volume conceituada como “coeficiente de retorno”. Por sua vez, o cálculo do coeficiente de retorno depende de vários fatores como a utilização ou não de fontes alternativas de abastecimento, o clima local, as condições de arruamento, a localização da unidade consumidora, entre outros. A partir do cálculo dessas variáveis, a ABNT estabeleceu que esse coeficiente de retorno pode variar de 0,75 a 0,85, sendo esta a proporção aproximada entre o volume de esgoto produzido sobre a água consumida ou “a relação média entre o volume de esgotos produzido e o volume de água efetivamente fornecido à população”, como definido pela própria ABNT.

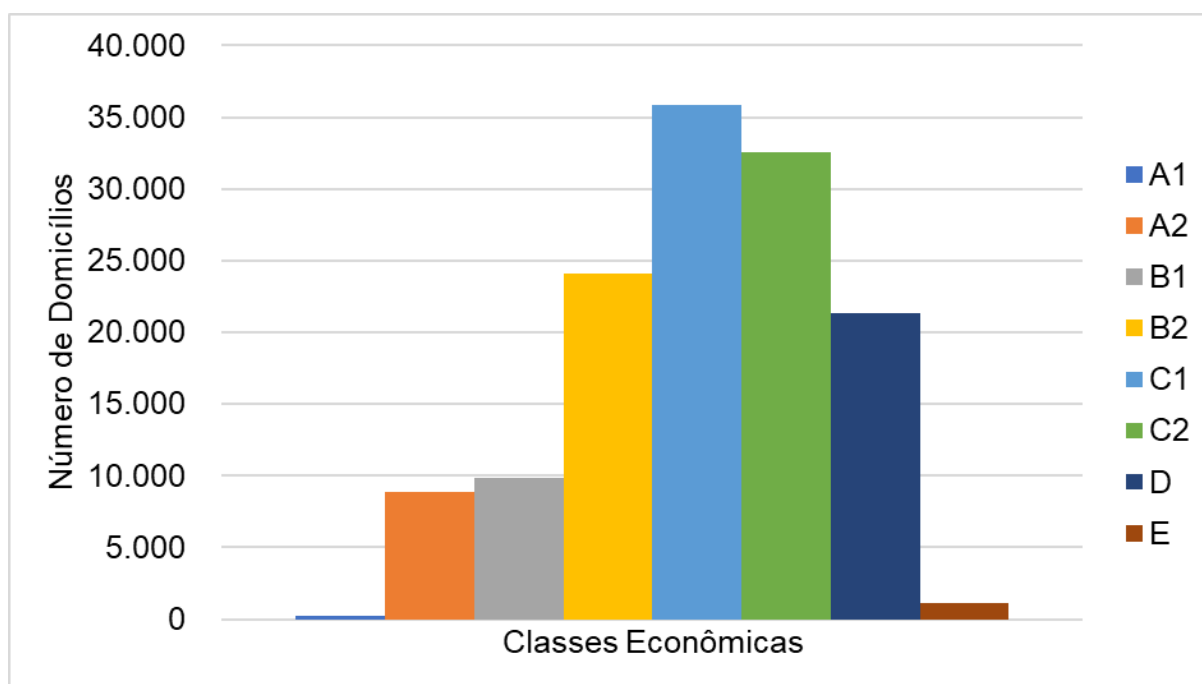
Ademais, a Norma Técnica NBR n. 9649 determinou ainda que todos os prestadores, ao realizarem o projeto hidráulico-sanitário das redes de esgoto, devem aplicar o coeficiente de retorno em 0,8. Ou seja, a ABNT determina que os prestadores

dos serviços de saneamento no Brasil cobrem uma tarifa de esgoto sobre, no máximo, 80% do volume de água consumida.

Portanto, é possível identificar irregularidade na forma de cobrança da TRE praticada por Águas do Paraíba, uma vez que se encontra em claro descompasso com as normas preconizadas pela ABNT e resulta em prejuízo ao consumidor.

Para nossa análise tomamos em conta os dados divulgados pelo IBGE sobre composição familiar e renda no Município de Campos. Segundo dados do último censo, a população de Campos dos Goytacazes apresenta 37,7 % da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo. Existiam 6.457 famílias com renda mensal per capita que variava de 1/2 salário mínimo a nenhuma renda. Já quanto ao tamanho das famílias foi identificada a seguinte configuração: 31,83% são compostas por duas pessoas; 31,35% são compostas por 3 pessoas e 36,82% são compostas por 4 ou mais pessoas. IBGE (2010). Os dados sobre a configuração familiar são especialmente relevantes em razão dos valores de consumo definidos tanto para a cota mínima, quanto para tarifa social, uma vez que ambos exigem que o consumo familiar não seja superior a 10m³/mês. Segundo estudos da OMS (HOWARD; BARTRAM, 2003, p. 22), tal volume é suficiente para o consumo de um domicílio habitado por 3 pessoas. Como se vê pela composição familiar campista, um significativo número de famílias (36,82%) é composto por, ao menos 4 pessoas.

De igual modo, os levantamentos apresentados pelo PMSB Campista apontam que a maior parte da população está concentrada nas categorias com os menores rendimentos familiares: 35.872 famílias possuem renda de até R\$ 1.400,00; 32.555 famílias possuem renda de até R\$ 950,00; 21.343 famílias com renda de até R\$ 600,00 e cerca de 1.120 famílias apresentavam renda de até R\$ 400,00 como sintetizado no gráfico abaixo:

Gráfico 6.8 – Renda e classe econômica dos domicílios em Campos dos Goytacazes.

Fonte: PMSB de Campos, Produto 3, p. 374.

A partir dessa proporção realizamos um estudo comparativo para verificar se as tarifas de Águas do Paraíba atendem aos padrões definidos pela OMS. Utilizamos os valores cobrados pela cota mínima de consumo de água e esgoto sobre a renda de um salário e de meio salário mínimo, considerando a realidade socioeconômica local. Destacamos ainda que, apesar da POF utilizar como parâmetro rendas familiares de dois salários não há interferência com o padrão de renda que adotamos, uma vez que a POF computa os gastos com serviços de água e esgoto como uma categoria única. Como Águas do Paraíba realiza cobrança dos mesmos valores de TRA para TRE, ambas as análises guardam a mesma proporção. A tabela abaixo resume os resultados encontrados:

Tabela 6.13 – Proporção da TRA e TER (Cota Mínima) sobre renda das famílias mais pobres em Campos dos Goytacazes.

ANO	Salário Mínimo	Cota Mínima (CM)					
		TRA	1 Salário Mín.	1/2 Salário	TRE	1 Salário Mín.	1/2 Salário
2000	R\$ 151,00	R\$ 5,00	3,31%	6,62%	R\$ 5,00	3,31%	6,62%
2001	R\$ 180,00	R\$ 4,78	2,66%	5,31%	R\$ 4,78	2,66%	5,31%
2002	R\$ 200,00	R\$ 5,80	2,90%	5,80%	R\$ 5,80	2,90%	5,80%
2003	R\$ 240,00	R\$ 7,00	2,92%	5,83%	R\$ 7,00	2,92%	5,83%
2004	R\$ 260,00	R\$ 10,50	4,04%	8,08%	R\$ 8,38	4,04%	8,08%
2005	R\$ 300,00	R\$ 11,54	3,85%	7,69%	R\$ 10,50	3,85%	7,69%
2006	R\$ 350,00	R\$ 11,54	3,30%	6,59%	R\$ 11,54	3,30%	6,59%
2007	R\$ 380,00	R\$ 14,04	3,69%	7,39%	R\$ 11,54	3,69%	7,39%
2008	R\$ 415,00	R\$ 15,90	3,83%	7,66%	R\$ 12,68	3,83%	7,66%
2009	R\$ 465,00	R\$ 15,90	3,42%	6,84%	R\$ 14,04	3,42%	6,84%
2010	R\$ 510,00	R\$ 17,46	3,42%	6,85%	R\$ 15,90	3,42%	6,85%
2011	R\$ 545,00	R\$ 20,84	3,82%	7,65%	R\$ 15,90	3,82%	7,65%
2012	R\$ 622,00	R\$ 23,48	3,77%	7,55%	R\$ 17,46	3,77%	7,55%
2013	R\$ 678,00	R\$ 26,64	3,93%	7,86%	R\$ 18,98	3,93%	7,86%
2014	R\$ 724,00	R\$ 27,97	3,86%	7,73%	R\$ 20,84	3,86%	7,73%
2015	R\$ 788,00	R\$ 31,99	4,06%	8,12%	R\$ 23,48	4,06%	8,12%
2016	R\$ 880,00	R\$ 36,88	4,19%	8,38%	R\$ 26,64	4,19%	8,38%
2017	R\$ 937,00	R\$ 39,45	4,21%	8,42%	R\$ 27,97	4,21%	8,42%
2018	R\$ 954,00	R\$ 43,63	4,57%	9,15%	R\$ 31,99	4,57%	9,15%
2019	R\$ 998,00	R\$ 43,63	4,37%	8,74%	R\$ 36,88	4,37%	8,74%
2020	R\$ 1.039,00	R\$ 43,27	4,16%	8,33%	R\$ 39,45	4,16%	8,33%
2020	R\$ 1.045,00	R\$ 46,33	4,43%	8,87%	R\$ 43,63	4,43%	8,87%

Fonte: D.O. do Município de Campos/OMS/ONU, elaborado pelo autor.

Considerando o peso da tarifa mínima sobre o orçamento das famílias campistas que ganham até meio salário ou um salário mínimo, verifica-se que os serviços de água e esgotamento sanitário representam um peso muito superior àquele preconizado pela OMS. Para melhor visualização grafamos em azul os valores que atenderam aos limites apontados pela OMS e grafos em vermelho quando os valores das tarifas ultrapassaram a meta proposta.

Veja-se que apenas nos anos de 2001, 2002 e 2003 os valores da TRA permaneceram em patamar inferior a 3% da renda das famílias que recebiam um salário mínimo. Para todo o restante do período, entre 2004 e 2020, todos os valores da TRA foram superiores a 3% do orçamento familiar, chegando a 4% em 2004 e entre 2015 e 2020.

Já para as famílias mais pobres, com renda de até meio salário mínimo, a situação é alarmante. O peso da tarifa de água no orçamento familiar é sempre

superior ao valor preconizado pela OMS e, no ano de 2018, chega a corresponder ao triplo do recomendado. Quanto às tarifas de esgoto, para ambos os grupos analisados, os valores cobrados pelo serviço se encontram em níveis muito superiores aos recomendados pela OMS. Mesmo no ano de 2002, quando a tarifa de esgoto representou o menor impacto no orçamento das famílias que recebem um salário, a tarifa representou 2,90% da renda familiar, ou seja, o índice era 45% superior ao parâmetro recomendado.

No mesmo sentido, também realizamos a projeção do impacto das tarifas de água e esgoto sobre o orçamento das famílias de Campos, considerando aqueles que atendem aos critérios do programa de tarifa social. Como já apresentado no capítulo anterior, a Tarifa Residencial Social está prevista na Clausula Primeira do Primeiro Termo Aditivo e é destinada aos usuários com consumo de até 10m³ por mês, além de critérios socioeconômicos tais como ser o imóvel destinado exclusivamente a moradia, de núcleo unifamiliar, com uma única área construída de até 40m², com renda familiar de até 1,5 salário mínimo, adimplente e devidamente cadastrado junto à Concessionária. Os usuários que se enquadrem nos requisitos acima gozam de um desconto de 50% nos primeiros 10m³ utilizados. Os valores da tabela abaixo já contemplam o referido desconto e representam ¼ do valor da cota mínima.

Tabela 6.14 – Proporção da TRA e TER (tarifa Social) sobre renda das famílias mais pobres em Campos dos Goytacazes.

ANO	Tarifa Social (TS)					
	T. Água	1 Salário Mín.	1/2 Salário	T. Esgoto	1 Salário Mín.	1/2 Salário
2007	R\$ 7,02	1,85%	3,69%	R\$ 7,02	1,85%	3,69%
2008	R\$ 7,95	1,92%	3,83%	R\$ 7,95	1,92%	3,83%
2009	R\$ 7,95	1,71%	3,42%	R\$ 7,95	1,71%	3,42%
2010	R\$ 8,73	1,71%	3,42%	R\$ 8,73	1,71%	3,42%
2011	R\$ 10,42	1,91%	3,82%	R\$ 10,42	1,91%	3,82%
2012	R\$ 11,74	1,89%	3,77%	R\$ 11,74	1,89%	3,77%
2013	R\$ 12,82	1,89%	3,78%	R\$ 12,82	1,89%	3,78%
2014	R\$ 13,99	1,93%	3,86%	R\$ 13,99	1,93%	3,86%
2015	R\$ 15,99	2,03%	4,06%	R\$ 15,99	2,03%	4,06%
2016	R\$ 18,44	2,10%	4,19%	R\$ 18,44	2,10%	4,19%
2017	R\$ 19,72	2,10%	4,21%	R\$ 19,72	2,10%	4,21%
2018	R\$ 21,82	2,29%	4,57%	R\$ 21,82	2,29%	4,57%
2019	R\$ 21,82	2,19%	4,37%	R\$ 21,82	2,19%	4,37%
2020	R\$ 21,64	2,08%	4,17%	R\$ 21,64	2,08%	4,17%
2020	R\$ 23,16	2,22%	4,43%	R\$ 23,16	2,22%	4,43%

Fonte: D.O. do Município de Campos/OMS/ONU, elaborado pelo autor.

Apesar de apresentar um resultado um pouco mais compatível aos limites indicados pela OMS, ainda é preocupante que mesmo as políticas destinadas ao atendimento das populações mais pobres não conseguem oferecer tarifas com valores acessíveis. No presente cenário, apenas as famílias com renda de um salário mínimo apresentam gastos com a tarifa de água dentro da margem de 3% do orçamento familiar. Para a mesma faixa de renda, a tarifa de esgoto atende aos critérios da OMS entre os anos de 2007 e 2014, para o restante do período a tarifa de esgoto apresenta valores superiores a 2% da renda da população analisada.

Por outro lado, quando analisamos a projeção do peso da tarifa sobre as famílias mais pobres, observa-se que nem as tarifas de água ou de esgoto atendem aos critérios da OMS em nenhum período, desde a criação da tarifa social no Município de Campos.

Para ilustrar melhor o impacto dos serviços de saneamento sobre o consumo, apresentamos comparação entre os valores praticados no Município de Campos e o impacto orçamentário apresentado pelas Pesquisa de Orçamento Familiar.

Segundo a POF 2008-2009²³, nesse período, as despesas com água e esgoto das famílias (Brasil área urbana) que recebiam até dois salários mínimos correspondiam a 1,9% do total de sua renda. Enquanto isso, em Campos dos Goytacazes, as despesas com água e esgoto correspondiam a 3,83% no ano de 2008 e 3,42% no ano de 2009.

De acordo com a mesma pesquisa, entre 2008 e 2009 a média mensal das despesas com água e esgoto das famílias de todo o país (área urbana) foi de R\$ 26,50. Para as famílias que recebiam até um salário mínimo essa média foi de R\$ 15,34. Enquanto isso, em Campos dos Goytacazes, Águas do Paraíba cobrava a cota mínima de R\$ 31,80 e a tarifa social era de R\$ 15,90.

Veja-se que a comparação não é com os valores de consumo médio realizado no município de Campos, a comparação está sendo realizada com os menores valores de cobrança permitidos no sistema local. Frise-se que se o consumo ultrapassar a faixa dos 10m³ o usuário perde o direito a tarifa social e a cota mínima, o que significa dizer que na prática os valores médios de consumo efetuados inevitavelmente foram muito superiores aos escores nacionais. Todavia, em razão da ausência de discriminação das informações prestadas pela concessionária ao SNIS não foi

²³ POF 2008-2009: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45130.pdf>.

possível a realização do cálculo da média mensal para o sistema local segundo as variações de tipo de consumidor.

Ainda segundo POF 2008-2009, nesse período a média mensal dos gastos de todas as famílias da região sudeste com água e esgoto era de R\$ 26,77, já os gastos das famílias que recebiam até dois salários mínimos era de R\$ 14,71. Repetimos, enquanto isso Águas do Paraíba cobrava a cota mínima de R\$ 31,80 e a tarifa social era de R\$ 15,90. Portanto o valor praticado por Águas do Paraíba era superior tanto à média nacional, quanto a média regional. Tanto na média geral total, quanto na média de consumo das famílias que recebiam até dois salários mínimos.

Quando analisamos a POF 2017-2018²⁴ identificamos a mesma situação. Segundo a POF 2017-2018, as pessoas que vivem com até dois salários mínimos no país gastam 61,12% de seus orçamentos com despesas de alimentação (22%) e moradia (39,2%). Como houve variação nos parâmetros de pesquisa, a POF 2017-2018 não apresenta diretamente os gastos familiares, mas apresenta o gasto per capita, mas com os dados disponibilizados pela POF foi possível realizar o cálculo. O valor de despesas total de consumo foi apontado como R\$ 1.370,53. Esse valor é composto pelas despesas de habitação de R\$ 466,34 que por sua vez é composto pelos valores dos serviços públicos, dentre eles os serviços de água e esgoto, que ficaram em R\$ 16,60 (per capita).

A POF também indica que a composição mais frequente das famílias é de mais de um adulto com pelo menos uma criança, o que representa 45% do total. Ou seja, considerando que a média são, ao menos, 3 pessoas por família, pode-se supor que a maior parte das famílias brasileiras tenha gastado aproximadamente R\$ 49,80 como média mensal de consumo entre 2017 e 2018.

Por sua vez, em Campos dos Goytacazes, o usuário dos serviços de água e esgoto tinha como tarifa mínima o valor de R\$ 78,90 em 2017 e R\$ 87,26 em 2018. Considerando famílias com até 2 salários mínimos, os gastos com água e esgoto em campos representam 4,19% em 2017 e 4,21% em 2018.

Destaque-se ainda que, segundo a POF 2017-2018, os pagamentos referentes aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário representam uma maior despesa para famílias que são chefiadas por pessoas que desempenham a função de empregado doméstico ou pessoas desempregadas do que para o restante

²⁴ POF 2017-2018: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101761.pdf>.

das categorias profissionais. Para as famílias chefiadas por empregados domésticos o gasto com saneamento (água e esgoto) chega a compor 17,9%, enquanto nas famílias com pessoas fora da força de trabalho esse valor chega a 15,8% do orçamento familiar.

Desta feita, considerando as informações apresentadas ao longo deste capítulo, identificamos que, apesar de não se conhecer as definições das condições que caracterizam o equilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão (mesmo porque tanto concessionária quanto poder concedente injustificadamente alegam desconhecer o paradeiro de documentos essenciais a devida execução e fiscalização do serviços sob concessão), é inquestionável que enquanto Águas do Paraíba apresenta uma crescente margem de lucros líquidos, a população campista tem dificuldade em pagar pelos serviços que se tornaram cada vez mais caros ao longo dos anos e apresentam valores incompatíveis com os parâmetros nacionais, considerando os resultados das pesquisas de orçamento familiar dos anos de 2008-2009 e 2017-2018 e internacionais, segundo indicado pela OMS.

Para além dos valores cobrados, identificamos ainda que os parâmetros de mensuração de consumo e as políticas de subsídio, tanto através do programa Águas na Comunidade, quanto pela tarifa social, não atendem as necessidades dos usuários. Primeiro porque, após a implementação do programa Águas na Comunidade, houve elevado crescimento dos índices de perda hídrica, resultado em déficit operacional e pressionando o sistema pela elevação tarifária para compensar a perda de eficiência, assim como a política de subsídio do mesmo programa não nos parece adequada, uma vez que computa o consumo dos moradores das áreas de expansão urbana através de macromedidores e, conseqüentemente, computa também todo o volume de água perdido na distribuição daqueles sistemas como volume de água consumido, onerando os cofres públicos. De modo que a própria ineficiência do sistema de abastecimento de água significa tanto uma justificativa para o aumento da tarifa, como uma explicação para o aumento do consumo faturado em contraste com o consumo medido e a maior lucratividade para a empresa entre 2015 e 2020.

Em segundo lugar porque, mesmo com adoção da tarifa social, o valor das tarifas ainda representa um enorme peso no orçamento das famílias, especialmente as mais pobres com renda de até meio salário mínimo e que correspondiam a cerca de 37% da população municipal em 2010 (as estimativas apontam que situação piorou especialmente em razão das políticas de austeridade fiscal adotadas em nível

nacional, estadual e local, dos elevados índices de desemprego, da alta geral de preços, da elevado nível de insegurança alimentar registrado entre 2020 e 2021). Ademais os critérios de definição dos beneficiários da tarifa social não são adequados por não respeitarem a composição das famílias, cerca de 36% compostas por grupamentos familiares acima de 4 pessoas, sendo que o volume de água da permitido pela tarifa social é de 10 m³/mês, o que não garante a quantidade adequada para o consumo humano que seria de 110 l/hab/dia, para estas composições familiares, segundo a ONU. Outrossim a tarifa social impede que famílias residentes em imóveis com mais de 40 m² sejam contempladas com a tarifa social, assim como também veda a participação de núcleo multifamiliares no mesmo imóvel, circunstâncias que impedem o acesso de significativa parcela da população.

Em terceiro lugar, um dos motivos de maior inadequação das tarifas de esgoto em relação as tarifas de água, quando verificado o atendimento da recomendação da OMS com limites de 3% e 2% sobre o orçamento familiar, decorre da cobrança indevida realizada por Águas do Paraíba que, desrespeitando a Norma Técnica nº 9649 da ABNT desconsidera a aplicação do coeficiente de retorno (fixado em 0,8) para o computo da tarifa de esgoto. Com tal conduta a concessionária realiza uma majoração indevida da TRE resultando no comprometimento ainda maior da renda das famílias mais pobres.

Por fim, também identificamos que o modelo de reajustes tarifários aplicado no Município de Campos encontra-se em conflito com o Marco Legal do Saneamento, como não há agência reguladora fiscalizando o contrato, as majorações foram arbitrárias, afetaram a sustentabilidade do sistema, inviabilizaram o acesso das populações mais vulneráveis. Em situações como a experimentada no município campista a ABAR (2019) recomenda a atuação de órgãos de controle como o Ministério Público Estadual atuem até mesmo com propositura de Ações Cíveis Públicas, quando prestadores de serviços e os titulares dos serviços de saneamento realizem alterações tarifárias sem a participação de agência reguladora.

Aliás, é condição de validade jurídica que contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da LNSB, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização (LNSB, art. 11, III e §2º). Nesse sentido, destacamos que após a edição da LNSB em 2007, o contrato de concessão entre o Município de Campos e Águas do Paraíba foi alterado por 5

vezes (2007, 2015, 2016, 2018 e 2020), todavia, não houve qualquer alteração para adequação do contrato ao novo regramento legal. Portanto, não só a majoração tarifária ocorrida desde 2007 é ilícita porque inexistente qualquer mecanismo de regulação, mas o próprio contrato de concessão está em situação irregular, sendo passível de denúncia e cancelamento.

6.5 – Consequências do descumprimento das metas da concessão

Como observado até agora, diversas obrigações contratuais foram descumpridas por Águas do Paraíba. Neste capítulo analisamos as consequências de tais descumprimentos e seus impactos na qualidade do serviço prestado, nos danos gerados à população e as penalidades a que a concessionária estaria sujeita, segundo as normas do contrato de concessão.

As metas para extensão da rede de esgoto foram descumpridas por 4 anos. O prazo para dar início do tratamento de esgoto foi atrasado em 3 anos e ainda levou 7 anos para atingir a meta de 100% de esgoto tratado, na forma do contrato de concessão. De igual forma, Águas do Paraíba não cumpriu a meta de redução de perdas de água no marco de 2004, nem nos anos de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, quando alcança o maior índice de perda hídrica para todo o período, alcançando 49,12%. Também não cumpriu as metas de redução de perdas hídricas determinadas no PMSB.

Portanto, considerando os termos contratuais (Cláusula Décima Terceira do Contrato de Concessão, e do artigo 39 do Anexo I do Edital) e os reiterados descumprimentos das obrigações contratuais pela concessionária, é prevista a aplicação de multa diária no valor de 0,001% do valor total do contrato de R\$ 696.566.910,00. Desta feita, vislumbra-se que apenas a multa pelo descumprimento das metas ora analisadas, segundo os dados declarados ao SNIS pela concessionária, constitui uma dívida de R\$ 50.849.384,40 (cinquenta milhões oitocentos e quarenta e nove mil trezentos e oitenta e quatro reais e quarenta centavos), sem aplicação de qualquer forma de correção ou juro.

Para além da identificação dos descumprimentos das metas contratuais através da comparação entre os dados do SNIS e a política municipal para o saneamento, o descumprimento do contrato de concessão e baixa qualidade técnica dos serviços executados por Águas do Paraíba também foram identificados em outras pesquisas.

Silva (2004), ao investigar os serviços de saneamento ambiental em Campos dos Goytacazes, observando os serviços prestados por Águas do Paraíba, ao longo dos 4 primeiros anos da gestão da concessionária, descreveu:

Ao Sul do Rio Paraíba do Sul, na cidade de Campos, existem três elevatórias que recebem a contribuição de outras nove que recalcam os esgotos diretamente para o rio sem nenhum tipo de tratamento. No bairro Guarus, as duas elevatórias existentes também lançam no mesmo rio os esgotos coletados (...) “Praticamente todo esgoto sanitário, doméstico e industrial produzido no Município é lançado sem nenhum tratamento nos rios, lagoas e canais de drenagem, diretamente ou através das redes de esgotos e de águas pluviais, estas deveriam receber apenas as águas das chuvas (SILVA, 2004, p. 49).

Tal fato confirma o descumprimento contratual, uma vez que a concessão previa que a concessionária Águas do Paraíba deveria iniciar os serviços de tratamento de esgoto até outubro de 2001, todavia, tal atividade só iniciou no final do ano de 2004, configurando um atraso de 3 anos.

De acordo com as informações levantadas pelo Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB, realizado entre os anos de 2012/2013, existe grande precariedade no serviço de coleta de esgoto, especialmente nas zonas periféricas do Município.

Utilizando indicadores do sistema de saúde municipal, para o ano de 2010, o PMSB aponta que a falta de investimentos em saneamento no município acarretou em elevados gastos em saúde pública e reduziram a qualidade de vida da população campista.

O PMSB apresenta tabela com informações sobre doenças diarreicas nos municípios brasileiros com mais de 300 mil habitantes, para o período 2003/2008. Os dados revelam que o Município de Campos ocupava a 14ª posição para as seguintes categorias: taxa de internação; taxa de Mortalidade; taxa de letalidade e custos totais de internação hospitalar por doenças diarreicas.

Destaque-se que tal desempenho também é consequência da conduta da concessionária dos serviços de saneamento, uma vez que as metas contratuais sobre início do tratamento de esgoto, expansão da rede de esgoto e percentual de tratamento de esgoto não foram cumpridas no período pactuado e, quando cumpridas, apresentaram anos de atraso (como será abordado em tópico específico). Sobre os serviços de esgotamento sanitário, o PMSB destacou que:

- Dez dos catorze distritos de Campos dos Goytacazes praticamente não possuíam esgotamento sanitário, apresentando menos de 5% de seus domicílios ligados à rede geral (fls. 44 e tabela 3.5.1);
- A coleta de esgoto em Campos dos Goytacazes registrava índices concentrados, em termos espaciais, limitando-se principalmente ao distrito sede e suas proximidades, enquanto o restante do Município, incluindo os demais distritos de Campos dos Goytacazes, possuíam índices carentes relativos à coleta de esgoto (fls. 44 e tabela 3.5.2);
- A falta de saneamento e todo o conjunto de ações que este traz, implica inúmeras consequências, dentre elas, a contaminação da população por vetores resultantes da falta de saneamento básico e/ou existência precária, que traz consigo um grande risco à saúde pública (fls. 46);
- Com relação às doenças relacionadas ao saneamento básico, relatório da Unicef e da Organização Mundial de Saúde aponta a diarreia como sendo a segunda maior causa de mortes em crianças menores de 5 anos de idade; estima-se que 1,5 milhão de crianças nesta idade morram a cada ano vítimas de diarreias, sobretudo em países em desenvolvimento, em grande parte devido à falta de saneamento, bem como a subnutrição e uma saúde mais débil (UNICEF & WHO, 2009) (fls. 46);
- No Brasil diarreias representam mais de 80% das doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado.
- De modo geral, doenças infecciosas e parasitárias representam a 6ª maior causa de mortes no Município de Campos dos Goytacazes; considerando-se apenas a população com idade entre 1 e 9 anos, as doenças infecciosas e parasitárias representam a 2ª maior causa de mortes (fls. 63) {Fonte: SIM. Situação da base de dados nacional em 14/12/2009};
- Observa-se também que 36% das escolas municipais da periferia do Município não tem água tratada, utilizando poços artesianos ou próprios da EMHAB – Empresa Municipal de Habitação (p. 88 do Plano de Saneamento, produto 3);
- No ano de 2012, constataram-se no Município 165 casos de diarreia, proveniente da falta de saneamento básico (p. 88 do Plano de Saneamento, produto 3);

Em sua pesquisa sobre os serviços de saneamento básico em 27 bairros periféricos de Campos, Guimarães (2012) apontou que todos os bairros investigados²⁵ apresentavam ausência ou precariedade de infraestrutura e na oferta de serviços públicos, identificando lançamento de esgoto em valas a céu aberto e em corpos hídricos. A pesquisa foi realizada entre maio e dezembro de 2011.

Segundo a autora, as principais reclamações dos moradores das 27 localidades investigadas eram: 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. Ou seja, das 9 principais queixas dos usuários, 5 estão correlacionadas a práticas abusivas realizadas pela concessionária e que guardam relação com obrigações econômicas (tarifa de água; taxa de religação; tarifa do esgoto sanitário, cobrança indevida e suspensão do fornecimento). As demais reclamações relacionam-se com a qualidade do serviço e a habilidade técnica da empresa na prestação (exceto pela suspensão do fornecimento que se enquadra nos dois grupos, pois pode decorrer tanto da ausência de pagamento quando de falhas técnicas).

Guimarães (2012) também destacou que no escopo de sua pesquisa alguns bairros não possuíam acesso a rede de distribuição de água, como o bairro Nova Canaã e Travessão. No distrito de Travessão 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. Segundo a autora, os principais problemas apontados pelos moradores eram: ausência de rede de água; oferta intermitente; contaminação dos poços; água imprópria para consumo humano e ausência de rede de esgoto.

No caso do distrito de Travessão, a própria concessionária informa que após realizar a extensão da rede abastecimento de água apenas 30% dos moradores do distrito aderiram ao serviço. Segundo as declarações prestadas por moradores e fiscais de bairro, boa parte da população não aderiu ao serviço porque as tarifas

²⁵ A autora realizou entrevistas em 27 bairros periféricos atendidos pela concessionária Águas do Paraíba: Nova Canaã, Parque Santa Helena, Parque São José, Parque Cidade Luz, Parque Guarus, Parque Lebre, 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 e Distrito de Travessão de Campos.

cobradas eram demasiadamente elevadas e as famílias não dispunham de condições econômicas para contratar os serviços.

Do total da amostra a autora ainda identificou que 39 dos 150 entrevistados não possuíam serviço de abastecimento de água (localizados nos bairros Nova Canaã e Travessão). Outros 13 domicílios que também não possuíam acesso à água foram identificados em bairros já contemplados pelo serviço, ou seja, apesar da infraestrutura os serviços não alcançavam todos os moradores, seja porque não houve expansão da rede, seja porque os moradores não conseguiam arcar com as despesas pelo serviço. Tal ocorrência fora identificada nos bairros: Santa Rosa, Jockey I, Nova Brasília, Parque Guarus.

Ainda sobre os serviços de saneamento em Guarus, destacamos que apesar do Quarto Termo Aditivo haver antecipado a conclusão das obras de saneamento básico na referida localidade para 2018, até o início de 2021 tais obras ainda não haviam sido concluídas, mesmo após duas prorrogações (quinto e sexto termos aditivos). Destaque-se ainda que, mesmo se a Águas do Paraíba concluísse as obras na forma e tempo propostos, os serviços de saneamento ainda não atenderiam a totalidade dos moradores de Guarus, pois existem bairros como o Parque Nova Cidade Luz, Parque Santa Helena, Travessa Castelo e Parque Vera Cruz que não integram o planejamento da concessionária, como identificado pela Defensoria Pública (PI nº 18/2019) e Ministério Público (ACP nº 0018118-79.2020.8.19.0014).

Outrossim, em localidades como Tira Gosto, Veredas e Parque Calabouço, persistem reclamações dos consumidores quanto a má prestação do serviço chegando a ser registrado pela imprensa local eventos como o refluxo do sistema de esgoto que invade as casas dos consumidores.

Até mesmo em áreas nobres da cidade, como no Parque Tamandaré (área central que reúne moradores de maiores renda) foram identificados graves problemas de captação ineficiente e transbordo de esgoto nas ruas Dr. Colatino Gusmão, Marechal Rondon e Marques de Herval, o que ensejou a propositura da Ação Civil Pública nº 0001516-76.2021.8.19.0014, pelo Ministério Público no ano de 2021.

Sobre a qualidade da água fornecida por Águas do Paraíba, Guimarães aponta que 40,3% do total de entrevistados foi acometido, ou teve alguém da família acometido por doença de origem hídrica. Outros 40,6% dos entrevistados afirmaram desconfiar da qualidade da água disponibilizada pela Concessionária. Tamanha desconfiança faz com que cerca de 57,8% dos entrevistados gastam algum valor

mensal com aquisição de água mineral para consumo familiar. Fator que novamente onera as famílias mais pobres e que, na prática, pagam duas vezes pelo serviço.

O conflito entre a sociedade campista e a concessionária Águas do Paraíba pode também ser interpretado a luz dos instrumentos de contestação e proteção dos consumidores, seja através da mobilização e reivindicação dos próprios usuários, seja através da atuação dos órgãos e poderes do Estado.

Em razão do contrato de concessão Águas do Paraíba é responsável pela integral prestação dos serviços de captação e tratamento de esgoto, sendo, por consequência, sua a obrigação de executar as obras para a efetiva implementação dos referidos serviços. Todavia, diversas violações aos direitos dos consumidores foram reiteradamente identificadas ao longo da concessão.

No Município de Campos dos Goytacazes, Águas do Paraíba historicamente figura entre as empresas com maior número de reclamações. Apenas nos últimos sete anos, a concessionária se mantém entre as 03 empresas com maior número de reclamação dos consumidores²⁶.

Para além do registro das reclamações administrativas junto ao Procon, em consulta ao site do Tribunal de Justiça Fluminense foram identificados 300 processos que tramitaram ou ainda tramitam na comarca de Campos dos Goytacazes, ao longo da vigência do contrato de concessão. De todos os processos distribuídos contra Águas do Paraíba, a Defensoria Pública é sua principal opositora tendo oferecido, pelo menos 44 ações judiciais, e a principal demanda contra a concessionária trata de pedidos indenizatórios decorrentes da relação de consumo. Existem ainda cinco ações civis públicas interpostas pela Defensoria Pública²⁷ que tratam desde pedidos de exibição de documentos para fiscalização do contrato de concessão, até ampliação da rede de saneamento no bairro de Travessão; o fim da cobrança de taxa de religação de água; o fim da cobrança de taxa de instalação de hidrômetro e taxa de nova ligação (água e

²⁶Segundo dados divulgados pelo Procon Campos e pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Acessados em: <http://www.procon.campos.rj.gov.br/estatisticas-de-atendimento/54-estatisticas-de-01-01-14-a-30-06-14> (2014);

https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=30701 (em 2015);

<https://www.jornalterceiravia.com.br/2021/03/01/aguas-do-paraiba-em-2o-lugar-no-ranking-de-reclamacoes-do-procon/> (em 2020); <https://sistemas.campos.rj.gov.br/meuprocon/ranking> (2021).

²⁷ Cautela exibição doc. 0000256-61.2021.8.19.0014; ACP saneamento travessão: 0005412-35.2018.8.19.0014; ACP taxa religação água: 0032671-05.2018.8.19.0014; ACP instalação hidrômetro e nova ligação: 0025069-26.2019.8.19.0014; ACP inclusão de débito pretérito em fatura de consumo atual: 0019845-78.2017.8.19.0014 que podem ser consultados através do site www.tjrj.jus.com.br.

esgoto) e proibição da inclusão de débito pretérito em fatura de consumo atual pela concessionária.

Além dos citados processos judiciais, no âmbito dos processos coletivos, existem ainda duas ações populares questionando a ilegalidade dos sucessivos aumentos da tarifa²⁸; três ações civis públicas oferecidas pelo Ministério Público em razão da falha na prestação dos serviços de saneamento em diversas localidades e ainda em razão da cobrança indevida da TRE com o mesmo valor da TRA²⁹ e quatro ações da Associação de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado do Rio de Janeiro – ASPROCON-RJ³⁰ que abrangem diversos temas, desde pedidos de exibição de documentos para acompanhamento do contrato de concessão, até ações sobre cobrança indevida de taxa de esgoto em localidades onde inexistente rede de esgoto e ainda sobre danos ambientais, despejo de esgoto a céu aberto no condomínio de casas populares Morar Feliz, na localidade Saturnino Braga (estes dois últimos tramitam na justiça federal).

Nesse sentido, a pesquisa realizada por Guimarães (2012) também comprova que a concessionária Águas do Paraíba já realizava cobranças indevidas desde 2011, pois, 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. Ou seja, a concessionária cobra pela extensão da rede ao domicílio. Tais cobranças persistem até os dias atuais como consignado pela atuação da Defensoria Pública e Ministério Público em suas ACPs sobre cobranças abusivas.

Ao repassar os custos de infraestrutura ao consumidor (cobrar pela disponibilização do ponto de entrega e coleta), Águas do Paraíba transfere indevidamente obrigação que a ela incumbe pelo contrato de concessão. Com isso há evidente enriquecimento indevido da empresa concessionária, considerando que os custos são transferidos ao consumidor, muitas vezes pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, que arcam com os insumos do seu próprio objetivo lucrativo.

²⁸ Processos n. 0001430-76.2019.8.19.0014 e 003572-67.2018.8.19.0053 que podem ser consultados através do site www.tjrj.jus.com.br.

²⁹ Processos n. 0018118-79.2020.8.19.0014; 0026689-73.2019.8.19.0014 e 0001516-76.2021.8.19.0014 que podem ser consultados através do site www.tjrj.jus.com.br.

³⁰ Ações na justiça estadual: 0056932-44.2012.8.19.0014 e 0018180-32.2014.8.19.0014. Ações na Justiça federal: 0015541-39.2016.4.02.5103 e 0026502-39.2016.4.02.5103.

No cenário identificado por Guimarães, e confirmado na presente pesquisa, além do desproporcional peso que as tarifas exercem sobre a renda dos moradores de Campos, chegando ao ponto de algumas famílias optarem por não se ligar a rede de abastecimento, a concessionária ainda institui cobranças indevidas como a taxa de ligação nova de água, taxa de ligação nova de esgoto, taxa de religação. Tal estratégia, além de ilegal, obstaculiza a concretização do direito humano fundamental ao saneamento básico e atende unicamente aos interesses econômicos da concessionária.

Todavia, apesar do expressivo número de ações judiciais e das reiteradas reclamações junto aos órgãos de proteção dos consumidores, dados levantados por Guimarães revelam que o conflito possui dimensões ainda maiores, pois apesar dos usuários declararem insatisfação com o serviço apenas 26,6% tomaram iniciativa para oficializar alguma forma de reclamação. Ainda assim, quando o fazem, a reclamação é apresentada preferencialmente à própria concessionária Águas do Paraíba. Segundo a pesquisadora, do total dos moradores reclamantes, 87% reclamaram junto à concessionária, 10% fizeram reclamações no PROCOM e 2,5% reclamaram no Juizado de Pequenas Causas

Esse dado é relevante porque Águas do Paraíba historicamente figura como uma das empresas com maior número de reclamações na cidade de Campos dos Goytacazes, o que aponta que número de reclamações sobre os serviços da concessionária recebidos no órgão de defesa do consumidor representam uma pequena fração da totalidade de usuários insatisfeitos. Da mesma forma, também se observa que o expressivo número de ações judiciais configura uma representação subdimensionada do conflito, uma vez que grande maioria dos consumidores das áreas periféricas, apesar de identificar falhas no serviço, opta por não realizar reclamações.

Portanto, o diagnóstico apresentado por Guimarães (2012), Silva (2004) e pelo PMSB de Campos (2012/2013) confirmam as informações do presente trabalho ao apontar dados sobre a realidade municipal e, portanto, confirmam o descumprimento das metas contratuais por parte da Concessionária, uma vez que os autores e documentos citados também identificaram a precariedade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, especialmente Guimarães, sobre os bairros da periferia campistas que deveriam ser atendidos por Águas do Paraíba no ano de 2011.

Veja-se que em 2011, conforme as informações do contrato de concessão o Município já deveria apresentar elevada taxa de cobertura de esgotamento sanitário, uma vez que a meta originária era oferecer 85% de coleta e tratamento de esgoto em toda área urbana e sedes distritais desde 2005. E, mesmo considerando o subdimensionamento de metas realizado pelo termo de rerratificação, Águas do Paraíba deveria apresentar 90% de cobertura de esgoto até 2013, e índice de tratamento de 100% do esgoto coletado, já para 2011. Portanto, no ano de 2011 a maior parte da rede esgoto e do sistema de tratamento de esgoto já deveria estar concluído, para que a Concessionária adimplisse com as metas contratuais. Porém, conforme apontam os dados do SNIS, a concessionária apenas atingiu as metas de cobertura de esgoto em 2016 e de tratamento de esgoto em 2013.

Desta feita, é adequado correlacionar a responsabilidade pelos danos à saúde da população campista e as despesas do sistema de saúde local quanto às doenças ligadas a má qualidade da água e da ausência dos serviços de coleta e tratamento de esgoto na forma descrita pelo PMSB Campista e pelos dados SUS, uma vez que Águas do Paraíba descumpriu sucessiva e reiteradamente entre os anos de 2005 e 2012 as metas de tratamento de esgoto e entre 2005 e 2015 as metas de extensão da rede de esgoto.

CAPÍTULO 7

A LÓGICA INTERACIONAL ENTRE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS

Após a avaliação do desempenho da concessionária Águas do Paraíba e a atuação do poder público municipal ao longo da execução do contrato foi possível identificar um padrão de comportamento na relação entre poder concedente e concessionária numa dinâmica que se repetiu sistematicamente, mesmo com a alternância dos grupos políticos locais na gestão do poder executivo assim como as reconfigurações do poder legislativo municipal.

Dentre os movimentos mais significativos identificamos uma conduta ambivalente do Poder Público Municipal. Ao longo das diferentes gestões municipais, o poder concedente apresentava sucessivos movimentos de descontinuidade do contrato de concessão, ou de adoção de medidas fiscalizatórias mais severas, ou mesmo de medidas que ampliariam as obrigações da concessionária. Ao fim, as “ameaças” eram transubstanciadas em atos administrativos, decretos, termos aditivos a concessão, garantindo medidas cada vez mais favoráveis à concessionária, como as sucessivas majorações tarifárias; prorrogações da duração da concessão; subdimensionamento de metas contratuais; inexigibilidade de cumprimento das metas pactuadas; renúncia ao recebimento de vantagens pecuniárias devidas pela concessionária. Exceto pela gestão do Prefeito Alexandre Mocaiber, que não oficializou nenhum ato que restringisse os poderes de Águas do Paraíba na execução do contrato de concessão, todos os outros prefeitos editaram medidas que em maior ou menor grau apresentavam algum entrave aos interesses da concessionária Águas do Paraíba. Outrossim, mesmo considerando as ressalvas feitas a administração do prefeito Alexandre Mocaiber, todos os chefes do poder executivo municipal ao longo dos anos de 1999 a 2020, sem exceção, aprovaram uma série de medidas que conferiam diversos benefícios para Águas do Paraíba, mesmo quando tais vantagens representavam clara violação ao sistema jurídico vigente.

Frise-se referidos movimentos que podem ser observados em atos tanto do poder executivo quanto do poder legislativo; no próprio PMSB, nas Leis Municipais nº 8531/2013, 8712/2016, Lei Municipal nº 8.747/2017, nas sucessivas Comissões Parlamentares de Inquérito (a maioria sequer foi instaurada) entre outros. Alguns desses movimentos já foram analisados no presente trabalho, relativos aos conflitos jurídico-políticos que permearam a transferência dos serviços para Águas do Paraíba.

Curiosamente, identificamos que estratégias muito semelhantes às empregadas naquele momento histórico, repetiram-se ao longo da execução do contrato de concessão.

Nesse sentido, destacamos 4 movimentos ilustrativos da relação entre poder concedente e concessionária, a saber: as tentativas de instauração de CPI; da Reavaliação da Concessão no PMSB; da criação e extinção da agência reguladora municipal; da proposta de revogação da concessão através de acordo de cooperação entre o Município Campista e o ERJ para devolver os serviços de saneamento à Cedae, encetados pela Lei Municipal nº 8.531/2013.

Segundo levantamento feito através de notícias de imprensa local e informações de documentos oficiais da Câmara Municipal e ações judiciais que tramitam na comarca de Campos dos Goytacazes em face da concessionária Águas do Paraíba, desde a pactuação da concessão até o início de 2021 foram realizados 4 pedidos de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar irregularidades no contrato de concessão com Águas do Paraíba em 1997, em 2014, em 2019 e 2021.

Dentre todas as tentativas, apenas em 1997 e em 2021 houve quórum suficiente entre os edis para a criação da comissão de investigação. A CPI de 1997 editou relatório conclusivo apontando sobre a lesividade da realização do contrato de concessão na forma prevista no Contrato de Concessão nº 01/1997. Apesar do referido relatório o Poder Executivo Municipal, depois de editar atos administrativos revogadores do contrato, mudou de ideia e assinou um contrato de financiamento com o BNDES, em favor de Águas do Paraíba, figurando como entidade interveniente, recebendo aval da Câmara Municipal através de edição de lei autorizativa. Embora boa parte das ações que representaram risco a continuidade do contrato de concessão tenha sido realizada entre os anos de 2011 e 2016, durante a gestão da prefeita Rosinha Garotinho, período em que a concessionária obteve os maiores benefícios (ampliação da área de atuação conjugado com a criação de subsídio integral ao consumo nas localidades designadas como área de extensão urbana; também foi o período de maior valorização da tarifa).

Em 2014 houve novo pedido de instauração de CPI. Assinaram os vereadores Alexandre Tadeu, Genásio, Marcão, Dayvison Miranda, José Carlos, Fred Machado, Neném, Rafael Diniz, Álvaro César, Thiago Virgílio e Maria Cecília. A CPI não avançou

em razão de desistência injustificada dos vereadores: Álvaro Cesar, José Carlos, Neném e Cecília Ribeiro, que retiraram suas assinaturas.

Em 2019, novo pedido de instauração de CPI contou com apoio dos vereadores Eduardo Crespo, Álvaro Oliveira, Josiane Morumbi, Renatinho do Eldorado. Além da falta de transparência na gestão do contrato, os vereadores questionavam o aumento da tarifa concedido no ano de 2018, que segundo suas declarações superavam em 300% a inflação para o período (como vimos no capítulo anterior esse índice era muito superior ao apontado pelos vereadores). Os representantes do legislativo questionavam também a regularidade e clareza da fórmula paramétrica definida para o reajuste da tarifa, além de apontar outras irregularidades na execução do contrato quanto a antecipação de obras. Novamente, não houve quórum para abertura da CPI.

Em 2021, nova tentativa de CPI contra Águas do Paraíba foi criada. A medida foi possível mediante um acordo entre os vereadores Leon Gomes (PL), Rogério Matoso (DEM) e o presidente do legislativo, Fábio Ribeiro (PSD). A CPI ainda está em fase de instauração, pois, apesar de contar com quórum para sua aprovação a Casa Legislativa mantém a regra determinando a possibilidade de tramitação de apenas uma CPI por vez e, atualmente, ainda está em curso a CPI sobre o sistema de transporte público.

Essas sucessivas CPIs, apontam para o reconhecimento da Câmara Municipal sobre a suspeita de irregularidades no contrato de concessão. Todavia, para além do interesse fiscalizatório é perceptível que os vereadores também apresentam claro interesse político, que pode ser melhor analisado quando da criação da agência reguladora municipal.

A agência reguladora municipal ARSEP/Campos foi criada através da Lei Municipal nº 8.712, de 29 de junho de 2016, menos de um ano após sua criação, foi extinta pela Lei Municipal nº 8.747, de 28 de abril de 2017.

O vereador Cláudio Andrade (PSDC), defendeu a extinção da agência reguladora municipal com o seguinte argumento *“A lei que cria a agência prevê o uso de verba municipal para pagamento de seus funcionários. Estamos passando por um grave momento de crise que requer cortes. Lembro que a extinção da agência não causará qualquer prejuízo à prefeitura e aos municípios, pois a prefeitura não ficará sem essa fiscalização. Haja vista que Câmara exerce esse trabalho através de suas*

*comissões*³¹. A ARSEP/Campos foi extinta e o contrato de concessão firmado com Águas do Paraíba nunca fora regulado por nenhuma agência reguladora.

Destaque-se, porém, que de modo contrário aos fundamentos do voto do vereador Claudio Andrade, em 2019, o presidente da comissão de fiscalização de contratos da Câmara Municipal Eduardo Crespo, permanecia solicitando à concessionária e ao Poder Executivo a apresentação dos relatórios gerenciais, relatórios de investimento e relatórios sobre a execução do contrato de concessão, sem nunca haver recebido tais documentos, fato que revela grande opacidade da concessionária sobre as tentativas de fiscalização exercidas pela Câmara Municipal.

Desta feita, a discussão em torno da extinção da agência reguladora municipal na Câmara Legislativa e as mobilizações pela instauração de CPIs apontam que também o poder legislativo municipal buscava maior poder de negociação junto a concessionária. Estrategicamente seria interessante para os vereadores conseguir maior poder sobre a concessionária Águas do Paraíba, uma vez que os serviços de saneamento mobilizam grande interesse popular, especialmente pela precariedade do serviço assim como sua indisponibilidade em diversas localidades no município. Se a atividade fiscalizatória/reguladora recaísse sobre uma comissão especial da Casa Legislativa haveria grande potencial para incremento do capital político dos vereadores envolvidos. Apesar de configurar entre as funções precípua do Poder Legislativo a fiscalização dos contratos públicos e das atividades do Poder Executivo, tal atividade não se equipara a atividade fiscalizatória desenvolvida pela agência reguladora em razão do alto grau de especialização técnica exigido das agências de regulação e também porque a regulação dos contratos através de agências próprias é uma exigência do Marco Legal do Saneamento de 2007.

Por outro lado, a extinção da agência reguladora retarda a construção de um corpo técnico especializado capaz de exercer atividade fiscalizatória adequada sobre os serviços concedidos, favorecendo em grande medida a concessionária que permanece atuando a revelia de suas obrigações legais/contratuais.

Embora a Câmara Municipal ainda não tenha obtido êxito em atrair para si o papel de instituição fiscalizadora do contrato de concessão com Águas do Paraíba (apesar das prerrogativas e poderes inerentes ao poder legislativo municipal), as

³¹ Notícia publicada na página institucional da Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes, em 27/04/2017. Disponível em <http://www.camaracampos.rj.gov.br/novo/index.php/sdfdsfsdf/1065-camara-aprova-extincao-de-agencia-reguladora>

sucessivas CPIs demonstram a relevância política que tal contrato representa para o legislativo local e seu interesse em realizar diretamente o controle do referido contrato, em detrimento da atividade fiscalizatória que seria exercida pela agência reguladora municipal. Veja-se, por exemplo, que após a extinção da breve agência reguladora municipal em 2017, houve tentativa de instauração de CPI em 2019 e em 2021, esta última alcançando quórum suficiente para sua instalação.

No escopo desses movimentos de pressão sobre a concessionária, destacamos o PMSB. Dentro do plano de ações institucionais, o PMSB propõe que seja realizada a reavaliação da viabilidade e sustentabilidade dos serviços de saneamento, considerando sua forma de execução e operação. Este plano de ação sugeria a análise de viabilidade do contrato de concessão, ou seja, que fosse realizado estudo para definir se era possível a retomada dos serviços de saneamento pelo ente municipal. O plano de ações institucionais do PMSB sugeria ainda a elaboração de novas cláusulas que passariam a integrar o contrato de concessão para responsabilizar a concessionária pela execução dos serviços de expansão da rede de água e esgoto aos loteamentos constituídos antes de dezembro de 1981, sem ônus ao contribuinte, tais como: a obrigatoriedade da substituição das redes de ferro antigas, através de escalas e planejamento, e que as redes novas sejam executadas por travamento, podendo alternativamente ser executada por outro sistema; ampliar a execução de rede de água nos alinhamentos prediais, em logradouros públicos que são servidos por rede de um dos passeios, ou em eixo de pista; determinar que o município apenas aprove novos loteamentos que apresentem rede de esgoto, e que tais projetos deveriam ser aprovados pela concessionária, que também seja efetuado projeto de rede seca, adequado as normas da ABNT e os materiais utilizados no projeto também deverão ser aprovados pela concessionária

Nesse sentido duas coisas chamam atenção. Primeiro, o PMSB não apresenta nenhum problema quanto a atuação da concessionária Águas do Paraíba ao longo dos produtos disponibilizados pelo município (3,4,5 e 6) e apesar de não haver reconhecido nenhuma irregularidade sugere haver a necessidade de reavaliação da concessão, sem indicar qualquer fundamento para tanto.

Segundo, ao elaborar seu plano de ação para os serviços de água e esgoto, o PMSB ignorou as metas contratuais que obrigavam a concessionária, todavia, aponta a necessidade de aditivos completamente desnecessários ao contrato de concessão, que poderiam ser simplesmente regulamentados pela legislação municipal, como a

obrigatoriedade da expansão para novos loteamentos, ligação de água para prédios públicos em locais onde já há rede disponível. Tais medidas seriam muito mais efetivas do que uma declaração não vinculativa no PMSB. Esse conjunto de ações deveria ser acrescido por aditamento ao contrato de concessão. Basta lembrar que após a edição do PMSB em 2012/2013 o contrato de concessão sofreu outros 4 termos aditivos que nunca consideraram a inclusão dos destaques indicados no PMSB.

Por fim, após a aprovação do PMSB, houve a aprovação da Lei Municipal nº 8.531/2013, que dispunha sobre a política municipal de saneamento e ratificava todo o PMSB (inclusive a proposta de revisão do contrato de concessão), como também definia a necessidade de uma nova pactuação.

A Lei Municipal nº 8.531/2013, em seu artigo 48 apresenta situação jurídica paradoxal. Embora permaneça vigente o contrato de concessão entre o município de Campos e Águas do Paraíba, o referido artigo da Lei Municipal traz em sua redação a autorização para pactuação de Convênio de Cooperação com o Governo Estadual buscando a gestão associada com a CEDAE para realização dos serviços de abastecimento de águas e esgotamento sanitário, em todo território municipal, por meio de contrato de programa, pelo prazo de 30 anos. Portanto, pela forma, natureza e duração da medida, tal convênio de cooperação representaria a extinção da concessão e sua substituição pela Cedae como a prestadora dos serviços de saneamento.

Desta feita, chama atenção que, mesmo após as diversas irregularidades realizadas por Águas do Paraíba durante a execução do contrato de concessão e, mesmo diante das rígidas medidas de revisão do contrato, de criação de mecanismos de fiscalização como a agência reguladora municipal, e até mesmo diante das ameaças de revogação da concessão e a realização de contrato de programa com a CEDAE, nenhum dos movimentos alardeados pelo poder público municipal fora efetivado, pelo contrário, as vantagens obtidas pela concessionária foram gradativamente ampliadas ao longo da execução do contrato, como se vê na tabela 6.1:

Tabela 7.1 – Movimentos de pressão e benefícios na relação entre Poder Concedente e Concessionária em Campos dos Goytacazes.

Administrador	Movimentos políticos/legislativos	Atos do Poder Concedente em	Variação da Tarifa e os decretos autorizadores
---------------	-----------------------------------	-----------------------------	--

	que ameaçavam a concessão	benefício da Concessionária	
Garotinho 1997-1998	CPI -1997	Assinatura do contrato de concessão	R\$ 0,37
Arnaldo Viana 1999-2004	Decreto Nº 183/1999 ³² Decreto Nº 184/1999 ³³	Termo Aditivo 01/1999 Termo de Rerratificação 2003 Proc. Adm. 8931/2003 ³⁴	Decreto 07/2001 Decreto 89/2002 Decreto 21/2003 Decreto 01/2004 Decreto 312/2004 Variação de R\$ 0,4880 ³⁵ para R\$ 1,05
A. Mocaiber 2005-2008	-	Termo Aditivo 2006 Proc. Adm. 06778/2006 ³⁶ Termo Aditivo 2007 Proc. Adm. 07089/2007 ³⁷	Decreto 342/2005 Decreto 30/2007 Decreto 313/2007 Decreto 292/2008 Variação de R\$ 1,154 para R\$ 1,5900
R. Garotinho 2009-2016	PMSB 2012/2013 Lei Municipal n. 8531/2013 CPI-2014 Lei Municipal nº 8712/2016	Programa Águas na Comunidade/2011 Termo Aditivo 2015 Processo Administrativo 20015.115.002723-5 Termo Aditivo 2016 Decreto 240/2016 ³⁸ Decreto 66/2016 ³⁹	Decreto 41/2010 Decreto 06/2011 Decreto 696/2011 Decreto 480/2012 Decreto 452/2013 Decreto 332/2014 Decreto 332/2015 Decreto 426/2016 Variação de R\$ 1,7460 para R\$ 3,688
Rafael Diniz 2017-2020	Revisão do Plano Diretor/2020	Lei Municipal nº 8.747/2017 Termo Aditivo 2018 Proc. Adm. 6374/2018 ⁴⁰ Termo Aditivo 2020	Decreto 308/2017 Decreto 344/2018 Decreto 86/2020 Decreto 434/2020 Variação de R\$ 3,9447 para R\$ 4,6328

Fonte: D.O. do Município de Campos dos Goytacazes

³² Estabelecida a suspensão do contrato de concessão.

³³ Rescindia total e completamente o contrato celebrado com Águas do Paraíba S/A, com fundamento em seu poder discricionário de regular os serviços prestados em forma de concessão, na forma do artigo 30 da CF/88, artigo 78, X, artigo 11 e artigo 79 da lei 8666/93.

³⁴ Aprovação de realinhamento da tarifa no montante de 13,79%, em duas parcelas de 6, 67% a primeira para primeiro de janeiro de 2004, sobre a tarifa em vigor em dezembro de 2003 acrescida ainda de atualização monetária na forma do item 2 do anexo (desta solicitação); a segunda parcela de 6,67% seria aplicada em janeiro de 2005 sobre a tarifa vigente em dezembro de 2004, igualmente acrescida de atualização monetária também na forma do item do mencionado anexo. O fundamento era a desatualização da tarifa e os efeitos causados por criação/alteração de tributos após assinatura do contrato de concessão.

³⁵ Inicialmente havia diferença entre a TRA no valor de R\$ 0,4880 e TRE R\$ 0,4002, todavia os valores foram equalizados a partir de 2001.

³⁶ Realização de 6 realinhamentos tarifários de 4,95%, conforme demonstrativo financeiro do processo administrativo 06778/2006.

³⁷ Prorrogação do contrato por mais 108 meses, nova definição dos valores das tarifas referenciais, transferência para o poder concedente da obrigação de realizar obras de instalação/expansão da rede de esgoto no Parque Imperial.

³⁸ Define as áreas de expansão urbana e cria subsídio do Município para custear os serviços de saneamento nessas localidades.

³⁹ Define pagamento de outorga no valor de 0,5% de arrecadação mensal das tarifas.

⁴⁰ Aprovação de aplicação de atualização tarifária anual de 8,09% e do alinhamento tarifário de 2,33%, aplicados de forma concomitante e cumulativa, sobre a tarifa vigente em dezembro de 2018.

Desta feita, ante os elementos observados no presente trabalho verificamos grande identidade com a experiência observada por Hall (2001) em Grenoble, França, especialmente quanto ao risco de cooptação das estruturas locais de poder pela empresa privada, que diante da assimetria de poder estabelecida pode traçar um plano de ação cujo objetivo seja a realização dos interesses dos acionistas e potencialização dos lucros da empresa, em detrimento dos usuários, além de se constituir em um poder que pode tanto burlar as regras legais e normas contratuais em benefício próprio ou ainda, cooptar os poderes locais para obter melhores condições contratuais, sucessivos e recorrentes aumentos tarifários e até mesmo renovação automática do contrato de concessão, estratégias que podem ser mediadas por esquemas fraudulentos ou corrupção de autoridades públicas.

De maneira concomitante, Romero e Vervynckt (2017), citando Shaoul (2009), argumentam que em cenários de competição limitada, comum em setores econômicos em que ocorrem monopólios naturais como o setor de saneamento, há um incremento de riscos para o setor público porque as companhias privadas são grandes e poderosas o suficiente para suplantar os reguladores em situação de conflito e forçar a renegociação do contrato em termos que lhe sejam mais favoráveis. Como exemplo os autores citam a construtora brasileira Odebrecht, envolvida em escândalos de corrupção, e que foi revelado pela imprensa que o método principal da companhia ganhar contratos consistia em manter propostas com baixo preço e posteriormente assegurar grandes aumentos de custos através de aditivos, até mesmo em contratos recém firmados.

Nesse aspecto, também identificamos que algumas ações observadas ao longo da execução do contrato de concessão são compatíveis às irregularidades mais frequentemente detectadas pelo TCE-RJ em suas auditorias sobre serviços de saneamento básico, considerando o tratamento e fornecimento de água, a coleta e tratamento de esgoto. São elas:

- *“Superfaturamento de quantidade: Refere-se ao dano ao erário decorrente da medição e pagamento de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas. Pode envolver também o pagamento de serviços em duplicidade, pagamento de serviços não executados ou critério irregular de medição. Para o cálculo desse tipo de superfaturamento, faz-se o somatório das diferenças entre os*

quantitativos medidos e os levantados em campo, multiplicadas pelos respectivos preços pagos". (MANUAL DE ATUAÇÃO DO MPRJ – SANEAMENTO BÁSICO, p. 73, grifo nosso).

Tal irregularidade foi descrita no capítulo 5, e está relacionada à conduta da concessionária ao realizar cobrança de consumo pelo volume macromedido nas áreas de expansão urbana, não distinguindo os valores decorrentes da perda hídrica no sistema. A cobrança por macromedidores é inadequada e incompatível com o elevado índice de hidrometração declarado por Águas do Paraíba. Se os valores efetivamente estiverem sendo cobrados na forma declarada ao SNIS, é possível que a concessionária esteja incorrendo nesta modalidade de ilicitude, vez que há política de subsídio integral aprovada para as referidas áreas através do Sexto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão.

- *Superfaturamento por “jogo de planilha” O superfaturamento por desequilíbrio econômico-financeiro (ou “jogo de planilha”) ocorre quando há rompimento do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em desfavor da Administração, em decorrência da alteração de cláusulas de serviço (mudanças de quantitativos, inclusões ou exclusões de serviços etc.), reduzindo o desconto ofertado inicialmente na licitação* (MANUAL DE ATUAÇÃO DO MPRJ – SANEAMENTO BÁSICO, p. 73, grifo nosso).

Tal irregularidade está relacionada às diversas alterações que ocorreram durante a concessão, como o não cumprimento de obrigações contratuais como a antecipação das obras de esgotamento sanitário em Guarus e mesmo assim usufruir da contrapartida de deixar de pagar os valores de outorga; ou as sucessivas majorações tarifárias com lastro numa fórmula paramétrica não verificável e conseqüente rompimento do equilíbrio econômico financeiro em desfavor da municipalidade.

Complementando todas as informações já apresentadas sobre as irregularidades decorrentes da execução do contrato de concessão entre Águas do Paraíba e o Município de Campos dos Goytacazes, todos os indícios de condutas ilícitas até aqui aventados ganham maior escopo diante da propositura da Ação Penal nº 0507582-63.2016.4.02.5101 pelo MPF em 2016 que denunciou a existência de uma

organização criminosa envolvendo o ex-governador Sergio Cabral, diversos secretários de estado, num esquema de propinas pagas por algumas empresas, entre elas a Carioca Engenharia, uma das principais acionistas da holding Águas do Brasil, integrada pela concessionária Águas do Paraíba.

Segundo a denúncia do MPF, consta entre as diversas acusações:

realizar pagamentos de vantagens indevidas, conhecida como “oxigênio” no valor de 1% sobre os contratos da CARIOCA ENGENHARIA para o Subsecretário de Obras HUDSON BRAGA. Os pagamentos foram realizados em espécie por RODOLFO MANTUANO com recursos do “Caixa 2” após autorização de RICARDO PERNAMBUCO. O “Caixa 2” da CARIOCA ENGENHARIA era abastecido com contratos fictícios ou superfaturados, negociados por **TÂNIA FONTENELLE** (grifo nosso).⁴¹

Destaque-se que Rodolfo Mantuano, o operador financeiro do esquema de propinas que realizava os pagamentos aos secretários de confiança de Sergio Cabral, atuou por 09 anos como Presidente da Companhia Águas do Paraíba em Campos dos Goytacazes, entre 1999 e 2008 (tendo participado do processo de licitação da concessão em 1999, do conturbado primeiro termo aditivo também 1999, da celebração do termo de rerratificação de 2003 e ainda outros dois termos aditivos, um em 2006 e o outro em 2007) Após esse período, Mantuano foi promovido a Diretor Operacional, Comercial e Negócios Estruturados da Carioca Christiani Nielsen, quando passou a atuar em projetos como Arco Metropolitano – RJ, Reurbanização da Rocinha - RJ. Segundo acordo de delação premiada, firmado como MPF, com esses projetos Mantuano passou a atuar como operador financeiro do esquema de pagamento de propina tratado na Ação Penal nº 0507582-63.2016.4.02.5101.

⁴¹ P. 17, Documento No: 76031223-2-0-3-231-392759, nos autos da Ação Penal nº 0507582-63.2016.4.02.5101 - consulta à autenticidade do documento através do site <http://www.jfrj.jus.br/autenticidade>.

CONCLUSÕES

A política pública de saneamento no Brasil se assemelha a um grande jogo de xadrez. Existem entidades da sociedade civil que representam os trabalhadores do setor de saneamento, os usuários do serviço, movimentos populares, movimentos sociais de proteção ao meio ambiente e defesa do consumidor, todos interessados na expansão dos serviços de saneamento e seus impactos socioeconômicos e ambientais (FNSEA, ONDAS, FAMA e suas diversas associações); existem as empresas privadas e suas associações, alguns núcleos de pesquisas e ongs que defendem os interesses econômicos das empresas e sua suposta superioridade de gestão (ABCON, FMA); existem as instituições de fiscalização do estado (instituições de controle administrativo e judicial) e existe o Estado o lócus do debate político e conciliação dos interesses da sociedade através dos representantes eleitos, ou seja, através da política.

Historicamente é possível perceber que é a conjuntura de forças dos diversos atores e instituições que condicionam o desenvolvimento da política pública, não é um processo linear, mas, por certo é uma disputa de forças assimétricas uma vez que o poder político pode ser mais facilmente permeado por interesses econômicos. Na década de 90 houve grande avanço do processo de privatização do setor de saneamento. Ante a resistência de diversos setores da sociedade e de parte de grupo político que defendia seus interesses, o processo de privatização foi postergado e mitigado de diversas formas.

Ao invés da venda direta das CESBs, a privatização mudou de forma para abertura de capitais das CESBs na bolsa de valores; posteriormente a edição do marco legal do saneamento em 2007, ao mesmo tempo em que criava condições para maior participação popular nas decisões sobre o saneamento com a obrigatoriedade da PMSB, a imperatividade da consolidação de mecanismos de controle social e a obrigatoriedade da criação de agências reguladoras para o setor figura como uma conclusão tardia do modelo proposto por FHC, todavia atraindo os mecanismos de controle e planejamento para a participação popular.

Posteriormente, regulamenta-se o instituto das parcerias público-privadas (PPP). O governo do PT teve participação ambígua, representando exatamente o amalgama que constitui o partido, uma estratégia de conciliação entre interesses

populares e de grandes grupos econômicos, por meio de uma série de concessões que atendem na maior parte das vezes, os interesses econômicos de grupos privados.

Os governos Temer e Bolsonaro apresentaram o fortalecimento das políticas neoliberais, as MPs do governo Temer para o saneamento, que perderam a validade, rejeitadas por duas vezes, mesmo após mais de 500 emendas, vieram a se constituir em lei em junho de 2020, durante a pandemia, por meio de votação considerada antidemocrática e inoportuna, pois o debate e articulação política ficaram prejudicados pela crise sanitária.

A Lei Nº 14.026/2020 retoma as pautas apresentadas ainda na década de 90 e que não haviam avançado em razão da política conciliatória do PT. Findada a conciliação com o impeachment da presidente Dilma, o projeto privatizante retoma folego com uma ampla reforma que busca garantir maiores formas de participação do capital privado no setor de saneamento, bem como construir garantias legais para reduzir os riscos de contingências futuras sobre as empresas privadas e até mesmo, esquivar-se das formas de controle tradicionais do judiciário.

Considerando o desempenho observado pelo caso paradigmático do município de Campos, é forçoso reconhecer que o modelo de gestão baseado no financiamento privado encontra uma série de limitações que devem ser analisadas com seriedade para que o modelo proposto possa obter algum êxito. No entanto, o que se observa seja pelo escopo legal seja pelas políticas públicas adotadas, é um grande entusiasmo sem qualquer lastro em estudos profundos e ponderados que levem em consideração todas as variáveis desse modelo de investimento.

Há que se destacar ainda que a viabilidade de tal forma de financiamento ainda esbarra em questões estruturais da sociedade brasileira. Se a gestão dos recursos hídricos e dos serviços de saneamento já é demasiada complexa e pouco transparente, mesmo quando executada pelo poder público, a transição para o setor privado, num cenário ainda de incipiente participação popular e de frágil desenvolvimento de mecanismos de transparência e *accountability* parecem sugerir não uma saída, mas o agravamento de um problema.

Não se está discutindo com isso que a gestão de tais serviços não possa ser manejada pela iniciativa privada. Todavia, o que deve ser levado em consideração é que, mesmo que se opte por esse caminho, o país não apresenta as condições necessárias para que essa forma de gestão se constitua num projeto bem sucedido,

ainda mais quando levamos em conta as especificidades e deficiências do modelo de gestão privada apresentadas pela experiência nacional e internacional.

Frise-se ainda que a retirada da gestão dos serviços de saneamento do setor público destinando-o ao setor privado, também cria mais um obstáculo a coordenação das políticas públicas para o setor, pois, agora precisa ser acordada com o parceiro privado, além de prévia e devida pactuação nos contratos, o que pode gerar custos adicionais aos cofres públicos. Nesse sentido, Menezes (2015, p. 12) aponta a essencialidade da repactuação federativa para garantir a viabilidade de uma articulação entre os entes públicos. Dessa maneira, permite-se também uma articulação dialógica que parta tanto das demandas populares (mais facilmente organizáveis a nível local) como pelos esforços de coordenação e financiamento da União e Estados, necessitando do aprimoramento de mecanismos de participação popular e controle social, medidas que seguem na contramão do modelo proposto pela Lei 14.026/2020.

É muito emblemático que a maior parte do mundo esteja realizando processos de remunicipalização e reestatização dos serviços públicos, especialmente quanto aos serviços de água e esgoto, enquanto o Brasil, sem sequer realizar um debate sério e ponderado sobre o tema, insista na adoção de um modelo iminentemente privatista, quando incapaz de estabelecer mecanismos mínimos de fiscalização e controle. Quando as burocracias locais sequer dispõem de capacidade técnica e de planejamento para realizar uma adequada modelagem das possíveis formas de privatização, tão pouco realiza um acompanhamento adequado dos contratos.

Inexistindo uma ponderação séria sobre o tema, e, considerando a grande insistência do mercado de investidores, de grande parte da classe política, é possível vislumbrar que as mudanças propostas para o setor de saneamento, a “toque de caixa”, e aprovada sem grande deliberação, durante uma grave crise sanitária, possuem razões outras que não aquelas apresentadas no texto legal e não se escoram em premissas republicanas. Isto é dito, pois, como demonstrado no presente trabalho, diversas pesquisas apontam a inviabilidade do modelo privado de gestão dos serviços de saneamento para extensão dos serviços para populações economicamente vulneráveis, especialmente quando inexitem adequadas estruturas de regulação e controle.

De forma análoga, foi possível identificar que as políticas para o saneamento postas em prática no município de Campos dos Goytacazes guardam um viés

ideológico de favorecimento da iniciativa privada, como restou demonstrado pela análise do contrato de concessão local. Assim como também persiste um conflito entre usuários do serviço e a companhia Águas do Paraíba. Um conflito sociopolítico que se reflete nas estratégias utilizadas pela concessionária para manutenção de suas vantagens, nos pequenos acenos do poder municipal sobre a possibilidade de cancelamento da concessão, que não avança em razão do grande poder de cooptação da concessionária e desagua num conflito jurídico em que os consumidores tentam validar seus direitos diante dos tribunais, seja diretamente, seja através de instituições de defesa das populações vulneráveis, como a Defensoria Pública.

A falta de transparência é uma característica dos contratos com a iniciativa privada, especialmente quando os mecanismos de participação são fragilizados, fundamentalmente porque permitem maior margem de negociação entre o gestor público e o parceiro privado, que muitas vezes podem transcender a aplicação da lei, buscando viabilizar objetivos que não seriam realizáveis num cenário de forte regulação. Esse processo coincide com o identificado por Lime (2017) ao avaliar que o sistema de regulação do serviço de saneamento em Paris, embora tenha se tornado legalmente mais rígido, na prática, apenas construiu mecanismos que reduzem a transparência e as formas de controle social, favorecendo a corrupção.

Segundo os dados levantados pela presente pesquisa, observa-se que o modelo de gestão do sistema de saneamento municipal não foi capaz de realizar, minimamente, qualquer atividade de fiscalização/regulação sobre o prestador privado. A falta de transparência, seja nos processos de planejamento, seja na execução dos serviços, é um traço marcante da política municipal, também acompanhada pela conduta do prestador privado.

Os índices de lucro de Águas do Paraíba são a comprovação desse fato, uma vez que as empresas privadas almejam a concessão de lucro como finalidade do negócio; por sua vez o interesse político pode repousar em objetivos legítimos como o cumprimento de promessas de campanha, porém através de meios indevidos, como a burla a processo de licitação, chegando a outras práticas ilícitas como enriquecimento ilícito ou caixa dois para campanhas eleitorais.

Nesse sentido é preciso lembrar que no Município de Campos, mesmo com adoção de políticas de subsídio integral em algumas áreas e das políticas de tarifa social e interiorização dos serviços de saneamento. Junto disso, a falta de fiscalização do poder público e a completa ausência de controles técnicos (em especial jurídicos

e contábeis) resultaram num cenário de cobranças tarifárias muito elevadas (além de outras cobranças abusivas praticadas diretamente sobre o consumidor), acabando por inviabilizar a fruição dos serviços pelas populações mais pobres o que resultou num claro fracasso das políticas municipais propostas e das tentativas de expansão dos serviços de saneamento através desse modelo que prioriza a valorização tarifária como instrumento regulador do sistema.

Desta feita, observamos que os constantes processos de flexibilização e precarização dos direitos ambientais e sociais indicam que tais garantias legais não se consolidam apenas com o reconhecimento estatal, através de sua cristalização no arcabouço jurídico. Esse é apenas um dos passos iniciais, uma vez que a lei tem o efeito de garantir o condão da legitimidade, escorada no pacto social democrático. Todavia, a efetivação de tais direitos apenas pode ser alcançada por meio de ampla participação popular nos processos decisórios e processos de fiscalização.

Para Lobina, (2015, p. 9) a remunicipalização dos serviços públicos não traz, por si, eficiência no serviço. Na verdade, em cenários regidos fortemente por princípios neoliberais, a simples administração do ente público não torna melhor a qualidade e desempenho do serviço, para tanto, é necessária uma mudança de práticas que, por meio da administração pública, com amplas garantias de transparência, participação democrática e mecanismos de controle social, seja possível garantir o direito de acesso aos serviços essenciais para todas as pessoas.

Contrariando a lógica de Olson (1999) sobre a diferença entre racionalidade individual e coletiva e que em determinadas circunstâncias, mesmo que a colaboração coletiva resulte em benefícios também coletivos, a lógica individual não se coaduna aos esforços do grupo. Kijitmoto, Petitjean e Lobina (2019) demonstraram que os processos de remunicipalização dos serviços públicos em todo o mundo tem obtido sucesso exatamente porque é resultado de aprofundamento do controle social, da pressão exercida por movimentos populares e segmentos sociais do campo técnico e acadêmico, além da iniciativa e vontade de grupos políticos locais. O que indica que, através de melhores mecanismos de articulação e organização social, associada a integração de grupos políticos locais é possível a construção de pautas coletivas e sua compatibilização com o interesse individual direto.

Parece-nos mais coerente a compreensão do fenômeno da remunicipalização/reestatização identificado pelos estudos do TNI (2012, 2015, 2017, 2020) que tem raízes na evolução dinâmica do conceito de síntese de escassez

planejada, cunhado por Schnaiberg (1980): as pressões dos gastos com subsídios para o meio ambiente, ao mesmo tempo em que mantém os custos dos direitos sociais e trabalhistas (tudo isso sem alterar a forma de produzir e o consumo exagerado) conduziria ao engessamento do Estado (na prática, resultando na pulverização dos direitos sociais e na supremacia do modelo de produção capitalista).

As forças trabalhistas perdem capacidade de influenciar as políticas públicas e decisões do estado, uma vez que o poder corporativo e dos diferentes setores produtivos está cada vez mais articulado e organizado dentro dos partidos políticos e do congresso. Ademais, as reformas neoliberais com sucateamento dos serviços públicos, dos direitos sociais, dos direitos trabalhistas e previdenciários, paulatinamente vão enfraquecendo e empobrecendo a classe trabalhadora. A disputa de forças, já desigual, vai se tornando cada vez mais assimétrica.

As políticas ambientais também sofrem com essa realocação de forças sociais. As garantias legais sobre a preservação ambiental são oficialmente reduzidas, e ainda quando a mudança não seja oficial, as práticas adotadas informalmente vão reorientando o setor para níveis cada vez mais permissivos de destruição e exploração ambiental. Dessa forma, pode-se atingir a síntese da escassez planejada de Schnaiberg: a deterioração gradual do meio ambiente em razão dos conflitos capital x trabalho que mobilizavam políticas públicas e recursos numa proteção ambiental parcial, enquanto mantinha as formas de produção vigentes assim como os direitos sociais dos trabalhadores e o lucro dos detentores de capital.

Esse modelo tem sido acelerado por dois fatores: redução dos direitos dos trabalhadores, redução do poder de influência dos trabalhadores sobre o estado; cooptação do estado pelos grupos corporativos organizados alternados às políticas de preservação e proteção ambiental para políticas de contenção de danos e políticas pontuais, cujo maior valor reside na retórica e divisão das responsabilidades pelo impacto ambiental do sistema produtivo com toda a sociedade. Nesse sentido, as alternativas oferecidas para o enfrentamento da crise ambiental são sempre parciais e incapazes de solucionar o problema estrutural. Não afetam o modelo de produção ou a lógica do consumo, apenas apresentam uma nova roupagem como consumo verde, adoção de práticas de reciclagem, a criação do mercado de carbono, redução do desperdício de água no consumo familiar.

Nesse sentido, apesar da previsão do enfrentamento de grave crise hídrica nos próximos 20 anos, as alternativas propostas não buscam a racionalização das formas

de produção e dos níveis de consumo, aplicando medidas de redução dos níveis de poluição ou do estresse hídrico, mas já se constitui um sistema de regulação de uso da água baseado em sua mercantilização, em todos os seus aspectos, inclusive na gestão dos serviços de saneamento. Segundo essa perspectiva, os maiores prejudicados serão as populações que não dispuserem de condições econômicas para pagar pelos serviços, que se tornarão cada vez mais caros em decorrência da própria escassez.

O modelo de privatização dos serviços de saneamento apenas antecipa tal cenário através da regulamentação da venda livre de água entre os prestadores de serviço, a desregulamentação local, em favor de uma instância fiscalizatória federal reduzindo o poder de negociação, especialmente dos municípios. A transferência dos mecanismos de resolução dos conflitos judiciais do poder judiciário para tribunais arbitrais. A limitação do poder negocial do ente municipal com o investidor privado, a limitação das formas de financiamento público, a limitação das formas de organização, cooperação e contratação entre os próprios entes públicos. Todo este escopo aponta para um cenário de redução da participação popular e democrática da gestão hídrica, desconfigurando um sistema de regulação e controle social que sequer chegou a ser consolidado.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Moema Versiani. **Proposta De Aperfeiçoamento Da Metodologia De Cobrança Do Setor De Saneamento Básico No Estado Do Rio De Janeiro À Luz Do Objetivo De Racionalização Do Uso Dos Recursos Hídricos**. Tese (doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufrj.br/>>. Acesso em 11 ago. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). Disponível em <<http://www.ana.gov.br/>>. Acesso em 10 dez. 2019.

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 2002, p. 240.

AMORIM, João Alberto Alves. **Direito das águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BANDEIRALI, Mauro. Água: Essencial e Contaminada. ECODEBATE: **Revista Cidadania e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro, RJ, 2012.

BARLOW, Maude. **Água Futuro Azul: como proteger a água potável para o futuro das pessoas e do planeta para sempre**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda. 2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. **Lei Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 26 agosto 2019.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2017**. Brasília: MDR/SNS, 2019a. 226 p.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Regional. **Secretaria Nacional de Saneamento. Plansab – Plano Nacional de Saneamento Básico**. (Documento em revisão submetido à apreciação dos Conselhos Nacionais de Saúde, Recursos Hídricos e Meio Ambiente – versão 25/7/2019). Brasília: MDR/SNS, 2019d. 240 p. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Versao_Conselhos_Resolu%C3%A7%C3%A3o_Alta_-_Capa_Atualizada.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019b.

CASTRO, J. E. Neoliberal water and sanitation policies as a failed development strategy: lessons from developing countries. **Progress in Development Studies**, v.8, n.1, 2008, p.63-83

CASTRO, Liliane Socorro de. Direito Fundamental de Acesso à Água Potável e a Dignidade da Pessoa Humana. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 16, n. 117, out. 2013.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, (1992, Rio de Janeiro, RJ). **Agenda 21**. Brasília: Senado Federal, 1996.

CRUZ, F. A. **Direito fundamental deve ser preservado em qualquer hipótese**. *Revista eletrônica consultor jurídico*. Data de 22.11.2008.

DUTRA, Joisa; OLIVEIRA, Fernanda; ALTAFIN, Irene; SOUZA, Rafael Martins de; FREITAS, Raquel. **Efetividade dos Investimentos em Saneamento no Brasil**. FGV-CERI, 2016

DUTRA, Joisa; SMIDERLE, Juliana Jerônimo; CAPODEFERRO, Morganna Werneck; PARENTE, Ana Tereza Marques. **Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil**, FGV- CERI, 2020

FÓRUM ALTERNATIVO MUNDIAL DA ÁGUA, FAMA, **Chamamento ao Fórum Alternativo Mundial da Água – FAMA 2018**. Disponível em: <http://fama2018.org/>.

FOLADORI, G. **Los límites del desarrollo sustentable**. Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental, 1999.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV-Rio), **Privatização de Companhia Estadual de Saneamento: A Experiência Única do Tocantis – Lições para Novos Arranjos com a Iniciativa Privada**. 2017.

GUIMARÃES, Rosângela. **A Privatização Da Água e Seus Impactos Sobre Populações Residindo Na Periferia Urbana De Campos Dos Goytacazes/RJ**. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual Norte Fluminense, Centro de Ciências do Homem, 2012

HALL, D; LOBINA, E. **La privatización del agua en América Latina. Informe a la Conferencia Sobre el Agua de la ISP Américas**. San José, Costa Rica, jul. 2002. 36p.

HALL, D. Water in Europe: trends, multinationals and the case of Grenoble. In: **Athens Conference on Decision-Making**. 2001.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo, Loyola, 1993.

HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teóricos-conceituais. **Engenharia Sanitária e Ambiental**. v.12. n.3. 2007. p. 284-295.

HELLER, Léo. 11º Relatório (Léo Heller): Direitos humanos à água potável e ao esgotamento sanitário. **Ondas Brasil**, [S. l.], p. s/p., 6 out. 2020. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/11o-relatorio-leo-heller-direitos-humanos-a-agua-potavel-e-ao-esgotamento-sanitario/>. Acesso em: 7 maio 2021.

INSTITUTO ÁGUA SUSTENTÁVEL. **Relatório De Impactos Ambientais e Previsão Pra Universalização**. <https://www.aguasustentavel.org.br/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

_____. **Senado Aprova Novo Marco Legal do Saneamento**. <https://www.aguasustentavel.org.br/blog/62-senado-aprova-novo-marco-legal-do-saneamento-basico-confira-os-principais-pontos>. Acesso em: 30 jun. 2020

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento 2020**. <http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2020>. Acessado em: 15 jun. 2020.

IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney. **A gestão sustentável dos recursos hídricos no Brasil: um direito humano fundamental?** Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/>>. Acesso em: 11 ago.2019

JACOBI, Pedro Roberto. FRACALANZA, Ana Paula e SILVA-SÁNCHEZ, Solange. Governança da água e inovação na política de recuperação de recursos hídricos na cidade de São Paulo, **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 61-81, maio 2015 <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3303>

KISHIMOTO, Satoko e PETITJEAN, Oliver. Reclaiming Public Services, Transnational Institute, **TNI**, June, 2017. ISBN 978-90-70563-58-5, Amsterdam and Paris. Disponível em: www.tni.org/reclaiming-public-services. Acesso em: 20/07/2020

LEFF, Enrique. **Green production: toward an environmental rationality**. New York: Guilford Press, 1995.

LOUREIRO, C. F. B. **O movimento ambientalista e o pensamento crítico: uma abordagem política**. Rio de Janeiro: Quartet, 2006a.

_____. (Org.). Sociedade e meio ambiente. **A educação ambiental em debate**. São Paulo: Cortez, 2006b

MARTINS, Rodrigo Constante (2013), A construção social da economia política da água, **Open Edition Journals**, Edição electrónica. Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/1335> ISSN: 2182-7907.

MARQUES, Luiz. **Capitalismo e Colapso ambiental**. 3a edição, Editora Unicamp. 2018. Pág. 529-556.

MÉSZÁROS, Isteván. **A crise estrutural do capital**. Trad. Francisco Raul Cornejo. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2011a.

_____. O marxismo. **Revista Sociologia**, 2011b. Disponível em: <<http://www.boitempoeditorial.com.br>>. Acesso em: 17 set. 2019.

_____. O desafio do desenvolvimento sustentável e a cultura da igualdade substantiva. **Texto lido na conferência da Cúpula dos Parlamentares Latino-Americanos**. Caracas, 2001. Tradução de Paulo Maurício. Disponível em: <<http://www.meszaros.comoj.com/?q=category/5/94>>. Acesso em: 17 set. 2019.

MCIDADES. **O desafio da universalização do saneamento ambiental no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2002

MOTA, A. E.; SILVA, M. das G. e. A questão ambiental e o contraditório discurso da sustentabilidade. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro: UFRJ, v. 19, p. 37-50, 2009.

OLIVEIRA, T. G. DE, & LIMA, S. C. R. B. DE. (2015). Privatização Das Companhias Estaduais De Saneamento: Uma Análise a Partir Da Experiência De Minas Gerais. **Ambiente & Sociedade**, 18(3), 253–272. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc1234v1832015>. Acesso em: 30 abr. 2020

PETRELLA, Ricardo. **O manifesto da água: argumentos para um contrato mundial**. Trad. Vera Lúcia Mello Joscelyne. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa, A Crítica da Razão Indolente. **Contra o Desperdício da Experiência**, São Paulo, Editora Cortez, 2002;

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENEZES, Maria Paula; NUNES, João Arriscado. Para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. Em: Boaventura de Sousa Santos (org.), **Semear Outras Soluções. Os Caminhos da Biodiversidade e dos Conhecimentos Rivais**, Porto, Edições Afrontamento, 2004;

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

SCHNAIBERG, A. **The Environment: From Surplus to Scarcity**. New York: Oxford University Pres.1980.

SNIS, Sistema Nacional de Informações em Saneamento. Disponível em: <http://www.snis.gov.br>>. Acesso em 10 mar. 2021

SONALY, Ana Lucia Britto; REZENDE, Cristina. The Public Policy For Urban Water Supply And Sanitation Services In Brazil: Financialization, Commodification And Resistance Perspectives. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 557-581, maio/ago 2017 <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3909>

TARDOCCHI, C.F.T.; ZULLO, L.M.B.; CABRAL, N.O.; SOUZA, A.M. Avaliação Microbiológica e Físico-química da Água para Consumo Humano do Município de Itaperuna/RJ. **Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego**. 8. 33-46, 2014. DOI: 10.19180/2177-4560.v8n214-03.

HOWARD, Guy et al. **Domestic water quantity, service level and health**. World Health Organization, 2003.

THE RIGHTS to water. Human Rights, Geneva, n. 35, aug. 2010. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35en.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

UNESCO. **Outcome of the international expert's meeting on the right to water**. Paris: UN, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001854/185432e.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

UNITED NATIONS. COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. **General Comment** n. 15. Geneva: UN, 2002. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/\\$FILE/G0340229.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/$FILE/G0340229.pdf)>. Acesso em: 15 de jun. 2019.

UNITED NATIONS. **Resolution A/RES/64/292 adopted by the General Assembly.** Resolução da Assembleia Geral da ONU. [Geneva?]: UN, 2010. Disponível em: <www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292>. Acesso em: 12 jun. 2019.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 2006: Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis.** New York: UNDP, c2006. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/267/hdr06-complete.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

UNITED NATIONS. Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2021. **O valor da Água. Fatos e Dados.** Disponível em: <http://www.unesco.org/water/wwap>. Acesso em: 10 mar. 2021

WATER AND SANITATION PROGRAM. **Mainstreaming Gender in Water and Sanitation: Gender in Water and Sanitation.** Nairobi: WSP, 2010.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Right to water.** Geneva: WHO, c2003. Disponível em <http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/Right_to_water.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2019.