

Polo



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS  
INSTITUTO DE PESQUISAS HIDRÁULICAS – IPH  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E  
REGULAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS – PROFÁGUA**

**POLÍTICA DE SANEAMENTO E OS INSTRUMENTOS DE  
GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: O NOVO MARCO DO  
SANEAMENTO E A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL  
CORSAN - GUAÍBA/RS**

**FABIO BUENO**

Porto Alegre/RS

2022

Polo



# ProfÁgua



# ProfÁgua



CIP - Catalogação na Publicação

Bueno, Fábio

POLITICA DE SANEAMENTO E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO  
DE RECURSOS HÍDRICOS: O NOMO MARCO DO SANEAMENTO E A  
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA CORSAN – GUAÍBA / RS / Fábio

Bueno - - 2022

120 f.

Orientadora: Profª Drª Ana Luiza Carvalho da Rocha.

Dissertação (Mestrado) - - Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Pesquisas Hidráulicas,  
Programa de Pós-Graduação em Gestão e Regulação de  
Recursos Hídricos, Porto Alegre, BR – RS, 2022.

1. Água e Saneamento Básico. 2. Estrutura da CORSAN e  
Atendimento do município de Guaíba/RS. 3. Análise da  
Mercantilização 4. Diálogos Interdisciplinares.

Polo



FABIO BUENO

**POLÍTICA DE SANEAMENTO E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO  
DE RECURSOS HÍDRICOS: O NOVO MARCO DO SANEAMENTO E A  
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL CORSAN - GUAÍBA/RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos (ProfÁgua) Polo IPH/UFRGS como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos.

**Orientador:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Luiza Carvalho da Rocha

**Banca examinadora:**

Prof. Dr. Fernando Mainardi Fan

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Renata de Faria Rocha Furigo

Porto Alegre/RS  
2022

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Agradeço também ao Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos - ProfÁgua, Projeto CAPES/ANA AUXPE N°. 2717/2015, pelo apoio técnico científico aportado até o momento.

Agradeço também, em especial:

Ao nosso Deus, pelo dom da vida.

À minha família: minha esposa Kathiana, meus filhos: Helena e Júlio, tributários do amor e desenvolvimento em nosso lar.

Aos meus familiares e afilhados: minha tia Eunice, minha mãe Cleonice; meus irmãos Alexandre e Rochele; meus afilhados: Lucas, Letícia, Eduardo, Tiago e Bernardo, pelas suas ações e ensinamentos, com carinho.

Aos meus amigos de uma vida inteira, pelo estímulo e torcida.

À minha orientadora professora Ana Luiza Carvalho da Rocha, pela condução, orientação e possibilidade de aprendizagem noutras áreas de conhecimento.

Aos professores da Banca Examinadora pelos questionamentos e contribuições. Aos entrevistados, formalmente ou não, pelas colaborações.

Aos professores do Programa, pelas aulas e disponibilidade. Aos funcionários do IPH/UFRGS, pela atenção.

Aos colegas do PPG ProfÁgua, em especial aos da turma IPH/UFRGS 2019, pela experiência antropológica.

E a todos aqueles que, de alguma forma, participaram da minha jornada e contribuíram para as reflexões que resultaram neste trabalho.

Agradecer, talvez, seja uma das tarefas mais difíceis nesse processo, não por falta de educação ou de reconhecimento, ocorre que os momentos vão se somando, os trabalhos, as técnicas, os colegas, os amigos, as apostas, os desafios, os parceiros e já não há uma linha clara entre uma coisa e outra, apenas um resultado – e em constante evolução.

## RESUMO

**BUENO, Fábio. POLÍTICA DE SANEAMENTO E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: O NOVO MARCO DO SANEAMENTO E A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL CORSAN - GUAÍBA/RS.** Dissertação. Mestrado Profissional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos, Programa de Pós-Graduação em Rede Nacional ProfÁgua, IPH/UFRGS, Porto Alegre, 2022.

O saneamento básico no Brasil é um direito assegurado pela Constituição Federal 1988 e pela Lei Federal nº 11.445/2007. É definido como um conjunto dos serviços que visam preservar ou modificar o meio ambiente para prevenir doenças e semear saúde, melhorando a qualidade de vida dos cidadãos, a produtividade do indivíduo, aperfeiçoando a atividade econômica. A prestação dos serviços de saneamento também carrega íntima relação com algum dos instrumentos da Política Nacional dos Recursos Hídricos: Planos de Recursos Hídricos e enquadramento dos corpos de água em classes; Outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; Cobrança pelo uso de recursos hídricos; Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos e o Próprio Plano – que contempla uma série de áreas, dentre elas, o próprio saneamento - suas necessidade, sua aplicabilidade, seu relacionamento com as demais ações do governo. O presente trabalho é o resultado da Dissertação que tem como objeto a Política de Saneamento e os instrumentos de gestão de recursos hídricos: o Novo Marco do Saneamento e a estrutura organizacional CORSAN, no município de Guaíba/RS. Dentre as principais alterações propostas pela Lei Federal nº 14.026/2020 está a prestação de serviços de forma regionalizada, composta por municípios com diferentes estágios na prestação de serviço, aumentando ainda mais o desafio. Soma-se a esse contexto o fato de que a prestação de serviço no município de Guaíba/RS está sendo desenvolvida através de Parceria Público Privada. Após uma revisão crítica da bibliografia sobre o tema, incluindo atores que abordam teorias sociais, foi desenvolvida pesquisa aplicada e qualitativa com alguns dos principais intervenientes do serviço de abastecimento de água no município de Guaíba/RS visando a manutenção e melhoria da prestação dos serviços, sob a ótica de algumas interfaces: relações entre os governos, acesso aos recursos públicos, precificação dos serviços de saneamento e o objetivo social, abertura do capital da CORSAN, o tratamento ao Cidadão Cliente, além da parceria público privada. A multidisciplinaridade dos fatores requer uma análise e indicação sobre o porquê de algumas alternativas e soluções serem priorizadas, como a representação de problemas e soluções são estabelecidas e difundidas nos estágios pré-decisórios da política pública e, o quanto possível, como os agentes envolvidos interpretam e se posicionam em relação ao problema em questão, incluindo modelo de fluxos múltiplos e análise de política pública. Dessa forma o presente trabalho indica que até mesmo um Marco Regulatório (novo ou não), possivelmente não seja a garantia de uma eficácia expressiva para o Saneamento - é necessário estimular a avaliação da gestão dos recursos hídricos sob uma forma mais ampla, valendo-se dos diversos saberes de seus atores para que, efetivamente, consigam desenvolver seus trabalhos de forma integrada.

**Palavras-chave:** marco regulatório do saneamento, interdisciplinaridade, escola de Manchester.

**BUENO, Fábio. POLÍTICA DE SANEAMENTO E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: O NOVO MARCO DO SANEAMENTO E A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL CORSAN - GUAÍBA/RS.** Dissertação. Mestrado Profissional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos, Programa de Pós-Graduação em Rede Nacional ProfÁgua, IPH/UFRGS, Porto Alegre, 2022.

**SANITATION POLICY AND WATER RESOURCES MANAGEMENT INSTRUMENTS: THE NEW SANITATION FRAMEWORK AND THE CORSAN ORGANIZATIONAL STRUCTURE - GUAÍBA/RS.** Dissertation. Professional Master's in Management and Regulation of Water Resources, Graduate Program in the National ProfÁgua Network, IPH/UFRGS, Porto Alegre, 2022.

Basic sanitation in Brazil is a right guaranteed by the 1988 Federal Constitution and Federal Law nº 11,445/2007. It is defined as a set of services that aim to preserve or modify the environment to prevent diseases and sow health, improving the quality of life of citizens, individual productivity, improving economic activity. The provision of sanitation services is also closely related to some of the instruments of the National Water Resources Policy: Water Resources Plans and classification of water bodies into classes; Granting of rights to use water resources; Charge for the use of water resources; National Water Resources Information System and the Plan itself – which includes a series of areas, including sanitation itself – its needs, its applicability, its relationship with other government actions. The present document is the result of the Dissertation whose object is the Sanitation Policy and the instruments of water resources management: the New Sanitation Marco and a CORSAN organizational structure, in the municipality of Guaíba/RS. Among the main changes proposed by Federal Law nº 14.020 is the provision of services in a regionalized manner, composed of municipalities with different service delivery alternatives, further increasing the challenge. Added to this context is the fact that the provision of service in the municipality of Guaíba/RS is being developed through a Public-Private Partnership. After a critical review of the literature on the subject, including those that address the social theories developed, the applied bibliography was developed with some of the main actors in the water supply service of Guaíba/RS, aiming at maintaining and improving the provision of services, under the perspective of some interfaces: relations between governments, access to public resources, pricing of sanitation services and social objective, opening of CORSAN's capital, treatment of the Citizen Client, in addition to the public-private partnership. After a critical review of the bibliography on the subject, including actors that approach social theories, applied and qualitative research was developed with some of the main actors of the water supply service in the municipality of Guaíba/RS aiming at the maintenance and improvement of the provision of services, from the point of view of some interfaces: relations between governments, access to public resources, pricing of sanitation services and the social objective, opening of CORSAN's capital, treatment for the Citizen Client, in addition to the public-private partnership. The multidisciplinary of factors requires an analysis and indication of why some alternatives and solutions are prioritized, how the representation of problems and solutions are established and disseminated in the pre-decision-making stages of public policy and, as far as possible, how the agents involved interpret and position themselves in relation to the problem at hand, including multi-stream model and publicpolicy analysis. In this way, the present work indicates that even a Regulatory Framework (new or not), possibly is not the guarantee of expressive effectiveness for Sanitation - it is necessary to stimulate the evaluation of the management of water resources in a broader way, using of the different knowledge of its actors so that, effectively, they can develop their work in an integrated way.

**Keywords:** regulatory framework for sanitation, interdisciplinarity, Manchester school.

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Mapa do Estado do Rio Grande do Sul.....	18
Figura 2 - Mapa do COREDE, destaque para Guaíba/RS.....	18
Figura 3 - Sistema de Abastecimento de Água Guaíba-Eldorado do Sul.....	50
Figura 4 - Bacias Hidrográficas do Rio Grande do Sul.....	51
Figura 5 - Síntese do Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon .....	92
Figura 6 - Análise Preditiva e Análise Prescritiva.....	95

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Projeção Populacional e Abastecimento de Água - Guaíba/ RS .....	53
Tabela 2 - Alteração da Legislação advinda do Marco do Saneamento.....	60

## LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul  
ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CESBS – Companhias Estaduais de Saneamento  
COREDE – Conselhos Regionais de Desenvolvimento  
CORSAN – Companhia Riograndense de Saneamento  
DGSP – Diretoria Geral de Saúde Pública  
DMAE – Departamento Municipal de Água e Esgoto  
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas  
DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento  
DNSP – Departamento Nacional de Saúde Pública  
ETA – Estações de Tratamento de Água  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IFOCS – Inspeção Federal de Obras Contra a Seca  
IOCS – Inspeção de Obras Contra a Seca  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MESP – Ministério da Educação e Saúde Pública  
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
ONDAS – Observatório dos Direitos à Água e ao Saneamento  
PAC – Plano de Aceleração do Crescimento  
PEC – Proposta de Emenda à Constituição  
PLANASA – Plano Nacional de Saneamento  
PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico  
PMSB – Plano Municipal de Saneamento Básico  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPG – Programa de Pós Graduação  
RMPA – Região Metropolitana de Porto Alegre  
SAAE – Serviços Autônomos de Água e Esgoto  
SESP – Serviço Especial de Saúde Pública  
SFAE – Serviço Federal de Água e Esgoto  
SFS – Sistema Financeiro de Saneamento  
SINDIÁGUA – Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Purificação de água e em Serviços de Esgoto do Estado do Rio Grande do Sul  
SNSA – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental  
SUCAM – Superintendência de Campanhas de Saúde Pública  
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA (OBJETO) .....	20
1.2 HIPÓTESES .....	20
1.3 OBJETIVO GERAL .....	21
1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	21
1.5 JUSTIFICATIVA .....	21
1.6 METODOLOGIA .....	22
1.7 RESULTADOS .....	25
<b>2 ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL .....</b>	<b>27</b>
2.1 IMPORTÂNCIA DA ÁGUA .....	27
2.2 CONCEITO DE SANEAMENTO .....	28
2.3 SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL .....	30
2.3.1 <i>PLANASA</i> .....	33
2.3.2 <i>PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO</i> .....	38
2.3.3 <i>PLANSAB</i> .....	41
2.3.4 <i>OUTROS ATORES RELEVANES E SUAS POSIÇÕES</i> .....	42
<b>3 ESTRUTURA DA CORSAN E ATENDIMENTO DO MUNICÍPIO DE GUAÍBA/RS .....</b>	<b>48</b>
3.1 FORMAÇÃO DA COMPANHIA .....	48
3.2 MUNICÍPIO DE GUAÍBA .....	49
3.3 DETALHES DE OPERAÇÃO .....	50
3.4 GESTÃO E PARTICIPAÇÃO EM COMITÊS .....	51
3.5 EDITAL DE LICITAÇÃO .....	53
3.6 GESTÃO DE GOVERNANÇA DENTRO DA PPP .....	54
3.7 PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DA CORSAN .....	56
<b>4 ANÁLISE DA MERCANTILIZAÇÃO .....</b>	<b>58</b>
4.1 INSTRUMENTOS JURÍDICOS E REGULATÓRIOS .....	59
4.2 AMBIENTE INTERNO .....	62
4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E UNIVERSALIZAÇÃO .....	62
4.4 POLÍTICAS PÚBLICAS E AS ÁREAS URBANAS POBRES .....	68
4.5 REFERÊNCIA INTERNACIONAL .....	70
<b>5 DIÁLOGOS INTERDISCIPLINARES .....</b>	<b>74</b>
5.1 PESQUISA SOCIAL E OBSERVAÇÃO .....	74
5.2 MATRIZ DE COMPLEXIFICAÇÃO .....	77
5.2.1 <i>INTERRELAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS</i> .....	78
5.2.2 <i>ACESSO AOS RECURSOS PÚBLICOS</i> .....	79
5.2.3 <i>PRECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO E O OBJETIVO SOCIAL</i> .....	79
5.2.4 <i>ABERTURA DO CAPITAL DA CORSAN</i> .....	80
5.2.5 <i>CIDADÃO – CLIENTE</i> .....	85
5.2.6 <i>PARCERIA PÚBLICO PRIVADA</i> .....	88
5.2.7 <i>MODELO DE FLUXOS MÚLTIPLOS</i> .....	91
5.2.8 <i>ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA</i> .....	94
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>100</b>
<b>7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>107</b>

## APRESENTAÇÃO

A alternativa entre estudar ou não, tornar-se parte ou não, nunca foi uma linha que eu tivesse aventado ponderar. Sempre tive a impressão que as melhores respostas deveriam ser descobertas e adaptadas a uma determinada realidade, assim talhei minha formação e meu trabalho.

Conclui o curso de Administração de Empresas e me dediquei à área de importação, suprimentos e afins, mas algo me faltava. Atuei em um grande Programa do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no Rio Grande do Sul e em Pernambuco e lá vi que teria de ampliar minha área de conhecimento técnico. Com o passar do tempo, conclui o curso de Engenharia Civil, em meio a diversas oportunidades de trabalhar com Saneamento, Avaliação Imobiliária, Planos de Desenvolvimento e Planos de Bacia, Estudos de Viabilidade Econômica e mais. Estas áreas foram se sedimentando e sinalizando a real importância do conhecimento: a aplicabilidade.

Enquanto a Engenharia se complementava com a Administração (e seu inverso) tive oportunidade de trabalhar com Planos de Saneamento Municipais e sempre me chamou muito a atenção, o fato de equipes multidisciplinares estudarem um mesmo problema, em uma determinada região. Dentre as prestações de serviço, fiz parte da equipe técnica do Plano Municipal de Saneamento Básico do município de Guaíba/RS, atuando como administrador.

Não tinha mais como eu ser um observador e simplesmente comentar que “no conceito da engenharia” ou “no conceito da administração” - era preciso dar-me conta de que todas aquelas possibilidades não eram - e não são - meramente cenários, mas parte constitutiva da minha bagagem profissional e pessoal, traçando, com essas influências, um conjunto de valores e de trocas responsáveis pela minha própria sustentabilidade e formação do meu grupo familiar.

O aumento das responsabilidades, as novas exigências do mercado e a busca de um modelo mais abrangente encontraram esteio no curso de Programa de Pós Graduação - PPG - Mestrado Profissional, identificando de forma atualizada o emprego da melhor técnica de engenharia, inclusive. A montagem dos conteúdos programáticos e as múltiplas formações dos professores fomentaram, e ao mesmo tempo exigiram, uma linha de trabalho que fugisse

da convencionalidade, da estagnação e do lugar comum, mesmo que tenha sido necessário arriscar-me em outras áreas para entender que o indivíduo é a unidade básica de mapeamento.

Conforme (VELHO, 1980) o próprio trabalho sobre investigação e reflexão sobre a sociedade possibilita uma dimensão nova da investigação científica, de consequências radicais – o questionamento e o exame sistemático do seu próprio ambiente.

Enquanto avançava o PPG de Gestão e Regulação em Recursos Hídricos, foi publicada, em julho de 2020, a Lei Federal nº 14.026, chamada de Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, trazendo algumas relevantes inovações e uma releitura de conceitos contemplados nas legislações anteriores sob a mesma temática. Aí consegui identificar meu trabalho que tem como Área de Concentração: Os Instrumentos da Política de Recursos Hídricos e a Linha de Pesquisa PROFÁGUA - tratando da Metodologia para Avaliação de Gestão de Recursos Hídricos.

A área do Saneamento Básico possui relação direta com os seus usuários: com seus labores, com suas referências familiares, com a valorização de suas propriedades, com suas condições de vida. A recente migração da área do Saneamento à consagrada Agência Nacional de Águas – e agora também de Saneamento Básico, instiga por diversos ângulos, dentre eles: técnico, econômico e socioantropológico. Uma das propostas do Novo Marco do Saneamento é trabalhar com soluções para a região e não mais para municípios de forma individualizada, como antigamente; preservando as peculiaridades e as soluções técnicas apropriadas, dentro da mesma bacia, dentro da mesma região hidrográfica, o quanto possível. Além disso, diversos intervenientes reaparecem no cenário: agências regionais, o estado, os municípios, a união, as câmaras técnicas especializadas - com alguns interesses conflitantes e outros em fase de harmonização, confirmando que quanto maior a possibilidade de alcançar uma boa solução técnica, maior a possibilidade de conflito de interesses.

Ainda conforme (VELHO, 1980) o processo de estranhar o familiar, torna-se possível quando somos capazes de confrontar intelectualmente, e mesmo emocionalmente, diferentes versões e interpretações existentes a respeito de fatos e situações; ainda ensina que o estudo de conflitos, disputas, momentos de descontinuidade também são necessários. De qualquer forma o familiar, com todas essas necessárias relativizações é cada vez mais objeto relevante de investigação para uma antropologia preocupada em perceber a mudança social não apenas

ao nível das grandes transformações históricas, mas como resultado acumulado e progressivo de decisões e interações cotidianas.

O local de pesquisa desta Dissertação está relacionado com a CORSAN, no município de Guaíba/RS, inserido na Região Metropolitana de Porto Alegre, faz parte do conjunto dos municípios que compõe a Costa Doce, no estado do Rio Grande do Sul.

## 1 INTRODUÇÃO

O saneamento básico é um direito assegurado pela Constituição Federal 1988 e pela Lei Federal nº 11.445/2007<sup>1</sup>. É definido como o conjunto dos serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais que visam preservar ou modificar o meio ambiente para prevenir doenças e semear saúde, melhorando a qualidade de vida dos cidadãos, a produtividade do indivíduo, aperfeiçoando a atividade econômica.

A prestação dos serviços, com destaque para o abastecimento de água, também carrega íntima relação com todos esses fatores - nessa linha estão os instrumentos da Política Nacional dos Recursos Hídricos: Planos de Recursos Hídricos e enquadramento dos corpos de água em classes; Outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; Cobrança pelo uso de recursos hídricos; Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos e o Próprio Plano – que contempla uma série de áreas, dentre elas, o Saneamento - suas aplicabilidades, seus pontos fortes, seu relacionamento com as demais ações do governo. Apenas a elaboração de legislação, até mesmo um Marco Regulatório (novo ou não), possivelmente não garanta eficácia de forma isolada. É necessário estimular a avaliação da gestão dos Recursos Hídricos sob uma forma mais ampla, valendo-se da interdisciplinaridade e seus diversos atores.

O Novo Marco do Saneamento (Lei Federal nº 14.026/2020<sup>2</sup>) traz algumas relevantes inovações: prevê a obrigatoriedade de os contratos estabelecerem metas de desempenho e de

---

<sup>1</sup> Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020).

<sup>2</sup> Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às

universalização dos serviços, preocupação com a preservação dos recursos naturais, dentre outras.

A presente Dissertação tem como pano de fundo a Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, com sede em Porto Alegre, capital gaúcha. Trata-se de uma sociedade de economia mista, de capital aberto, instalada em 28/03/1966, a partir da Lei Estadual nº 5.167/1965 – RS, cujo controle acionário é exercido pelo Estado do Rio Grande do Sul. No atual momento [2022] a Companhia presta serviço em 317 municípios, dos 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul, dentre eles o de município de Guaíba/RS. Ocorre que o serviço no município vem sendo parcialmente prestado através de Parceria Pública Privada – PPP, formada com o Consórcio AEGEA (AEGEA e ARCHIE), arranjo que deseja cumprir as exigências estabelecidas pela ANA no Novo Marco do Saneamento, que é o atingimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável até dezembro de 2033, exigindo uma reformulação institucional, tanto para a CORSAN, quanto para o Consórcio AEGEA<sup>3</sup>.

Há também uma previsão de prestação de serviços de forma regionalizada, o que envolve municípios com diferentes estágios na prestação de serviço, aumentando ainda mais o desafio. Até o momento não está claro de que forma se trabalhará no âmbito de dois municípios da mesma bacia: Guaíba/RS em conjunto com Porto Alegre/RS, por exemplo, visto que possuem estágios diferenciados; menos claro ainda como se trabalhará com os demais municípios<sup>4</sup>, cada um deles com uma realidade diferenciada dos demais.

---

microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

<sup>3</sup> A AEGEA Saneamento e Participações S.A. (“AEGEA” ou “Companhia”) anuncia, que, nesta data [29/11/2019], o Consórcio AEGEA, formado pela AEGEA, na condição de líder (99%), e Archie Fundo de Investimento em Participações – Multiestratégia (1%) (“Consórcio”), sagrou-se vencedor da Concorrência Internacional nº 001/2019 promovida pela Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, ocorrida na B3, cujo objeto é a concessão administrativa para a execução de obras de infraestrutura em esgotamento sanitário, melhorias, manutenção e operação dos sistemas de esgotamento sanitário, bem como a realização de programas comerciais em gestão do parque de hidrômetros e em retirada de fraudes e irregularidades nos nove municípios da região metropolitana de Porto Alegre/RS: Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Gravataí, Guaíba, Sapucaia do Sul e Viamão (“Concessão Administrativa”), abrangendo 1,5 milhão de habitantes.

<sup>4</sup> Apresentam-se os municípios inseridos na bacia hidrográfica do Lago Guaíba e a porcentagem de área do município que está inserida na bacia: Barão do Triunfo (3%), Barra

Nessa linha, o objetivo central desta Dissertação é contribuir para os instrumentos de planejamento de recursos hídricos a partir do estudo da unidade regional de saneamento básico, tendo como focos, possíveis impactos institucionais na CORSAN, do município de Guaíba/RS, expressos no Novo Marco do Saneamento.

A historicidade das ações do Saneamento no Brasil espelha a forma de gestão dos seus governos: federal, estadual e municipal, portanto algumas ações e intervenções são expressivas, mas pouco alinhadas entre si - seguem mais um regramento econômico do que uma política nacional para o saneamento propriamente dita.

A mecânica funcional das instituições, em especial da CORSAN, sobreviveu ao estágio em que era uma instituição recém criada (década de 60) e compromissada com o abastecimento e esgotamento em todo o estado do Rio Grande do Sul, alinhada à política nacional da época. Neste momento [2022], em que a política nacional adota outros rumos, pergunta-se se a formação de uma PPP será a única forma para manter a Companhia em funcionamento ou é o primeiro passo para uma privatização? Que outros desdobramentos essa ação pode ocasionar?

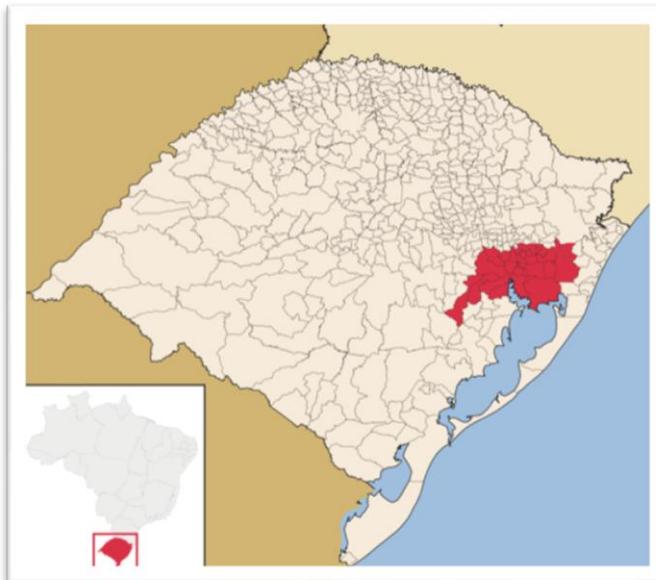
O município de Guaíba/RS está inserido na parte sul do território metropolitano e é polarizado por Porto Alegre, possui Política e Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) e, através da Lei Municipal de Guaíba nº 2.285 de 26 de dezembro de 2007, autoriza a realização de convênios de cooperação com o estado do Rio Grande do Sul e com a Agência Estadual de Regulação de Serviço Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), além da celebração de Contratos de Programas com a CORSAN.

Na figura 1 apresenta-se a Bacia do Lago Guaíba, onde o município de Guaíba/RS está inserido.

---

do Ribeiro (93%), Canoas (29%), Cerro Grande do Sul (14%), Eldorado do Sul (23%), Guaíba (100%), Mariana Pimentel (52%), Nova Santa Rita (2%), Porto Alegre (81%), Sentinela do Sul (32%), Sertão Santana (91%), Tapes (17%), Triunfo (0,5%) e Viamão (9%).  
Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul /Secretaria do Meio Ambiente - SEMA, disponível em <https://sema.rs.gov.br/g080-bh-guaiba>, acesso em 10/02/2022.

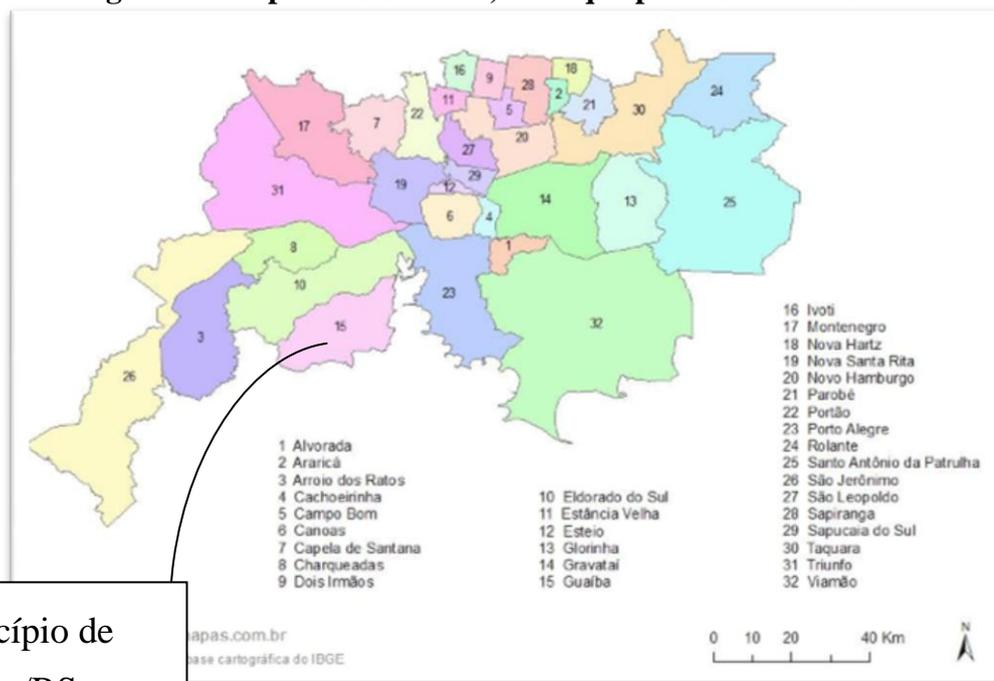
**Figura 1 - Mapa do Estado do Rio Grande do Sul**



Fonte: Atlas Geográfico do Rio Grande do Sul

Na figura 2 apresenta-se o mapa do COREDE Metropolitano, onde o município de Guaíba/RS está inserido.

**Figura 2 - Mapa do COREDE, destaque para Guaíba/RS**



Município de  
Guaíba/RS

Fonte: COREDE Metropolitano, adaptado

Um dos documentos que servem de insumo para o estudo do saneamento é o próprio Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB, desenvolvido no ano de 2014, baseado na Lei 11.445/2007, através da empresa MJ Engenharia LTDA. Segundo (IBGE, 2017) abrange os seguintes eixos: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza pública e manejo dos resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. No Plano estão contemplados os seguintes itens: diagnóstico da situação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico e de seus impactos nas condições de vida da população local; objetivos e metas de curto, médio e longo prazo de universalização dos serviços; programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e metas propostos; mecanismos e procedimentos para a avaliação e monitoramento sistemáticos das ações programadas, além da definição do ente regulador do serviço. No entanto, o PMSB não possui definição de tarifa social para serviços de saneamento básico, nem mesmo ações para emergências e contingências.

Cabe lembrar que a Lei Federal 11.445/2007, no CAPÍTULO IV - DO PLANEJAMENTO, artigo 19, possui a seguinte redação:

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

(...)

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

§ 3º Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos.

§ 4º Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.

Ressalta-se necessária a atualização do Plano Municipal de Saneamento Básico do município de Guaíba, nos termos estabelecidos na legislação em vigor. Esta ação poderia responder as diferenças que ocorrem entre os dados apontados no PMSB de Guaíba e o processo Licitatório da PPP, em especial para as taxas de atendimento à população, dentre

outros.

### 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA (OBJETO)

O trabalho possui como problema os estudos dos impactos do Novo Marco do Saneamento nas formas de atuação e na estrutura organizacional da CORSAN, do município de Guaíba/RS, pertencente à bacia hidrográfica do Lago Guaíba, através das relações entre a política estatal da ANA e a política de saneamento do Brasil.

### 1.2 HIPÓTESES

A CORSAN atua no abastecimento de água e saneamento, prevê-se que, através da PPP formada com o Consórcio AEGEA (AEGEA e ARCHIE), conseguirá cumprir as exigências estabelecidas no Novo Marco do Saneamento? Se as metas não forem cumpridas, as empresas podem perder o direito de executar o serviço. O atingimento de 99% da população com água potável até dezembro de 2033 requer uma reformulação institucional, tanto para a CORSAN quanto para o Consórcio AEGEA.

A prestação de serviços de forma regionalizada, composto por municípios com diferentes estágios na prestação de serviço é considerada um desafio. O trabalho desenvolvido no âmbito do município de Guaíba/RS é diferente do trabalho desenvolvido em Porto Alegre/RS. Considerando que Porto Alegre possui um serviço de abastecimento desenvolvido pelo município, através do Departamento Municipal de Água e Esgoto – DMAE, e não pela CORSAN.

Em Porto Alegre, o DMAE tem como importante instrumento em suas diretrizes de planejamento e gestão o Orçamento Participativo, praticado nas 16 regiões em que o município é dividido. O órgão conta com uma assessoria de saneamento comunitário, que desenvolve suas atividades a partir do acompanhamento do processo do Orçamento Participativo e da democratização das relações com a comunidade. Participa também das rodadas do Orçamento Participativo, da análise das demandas, da apresentação de critérios técnicos para seleção de obras e implementação de redes de água e de esgoto e monitora as comissões de acompanhamento das obras. Esta forma de trabalho é substancialmente

diferente da adotada pela CORSAN. Desde já questiona-se, como ocorrerá a regionalização?

### 1.3 OBJETIVO GERAL

Contribuir para o planejamento de recursos hídricos a partir do estudo da unidade regional de saneamento básico, tendo como foco, possíveis impactos institucionais na CORSAN, do município de Guaíba/RS e expressos no Novo Marco do Saneamento.

### 1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- analisar as metas estipuladas pela ANA, através do Novo Marco do Saneamento para abastecimento de água no município de Guaíba/RS;
- examinar a compatibilidade do Novo Marco do Saneamento para desenvolvimento de ações de abastecimento de água no município de Guaíba/RS, considerando os tipos de soluções já implementadas;
- contribuir para a gestão da CORSAN Guaíba no sentido de dimensionar os problemas e auxiliar na funcionalidade da PPP contratada: Consórcio AEGEA.

### 1.5 JUSTIFICATIVA

Em relação à natureza da pesquisa, esta Dissertação caracteriza-se como pesquisa aplicada e qualitativa. Analisando referenciais teóricos, estruturas institucionais vigentes e experiências, buscando uma reflexão sobre formas de utilização de tal conhecimento em avanços metodológicos adequados a uma realidade da CORSAN no município de Guaíba/RS.

Como motivação para a realização da pesquisa, cabe destacar minha atuação profissional em diversos Planos de Saneamento, nos eixos: Abastecimento de Água; Esgotamento Sanitário; Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos; além de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais, Limpeza e Fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas, em diversos municípios do estado do Rio Grande do Sul, dentre eles, o município de Guaíba/RS – em um PMSB específico.

Anteriormente aos Planos de Saneamento, também houve a possibilidade de participar de Programa de Desenvolvimento parcialmente financiado pelo Bando Interamericano de Desenvolvimento – BID: O Programa Pró-Guaíba no Estado do Rio Grande do Sul, que visava promover o desenvolvimento socioambiental da Região Hidrográfica do Guaíba, onde o município de Guaíba está inserido.

Tanto os Planos de Saneamento, quanto o Plano de Desenvolvimento Socioambiental somadas às participações em eventos técnicos e acadêmicos, suscitaram questões acerca da abordagem interdisciplinar e organizacional, sobretudo no momento em que uma parcela dos serviços prestados pela CORSAN, no município de Guaíba, passa a ser desenvolvido através de uma PPP.

A prestação de serviço estudada não foge à regra: a forma de desenvolvimento das ações vale-se muito da forma como a ação é interpretada e apresentada - o que sinaliza seu cumprimento. As instituições não decidem; as pessoas, sim. O tema saneamento possui uma série de intervenientes com interesses diversos para um mesmo serviço essencial. Existem muitas normativas e legislações, mas poucos levantamentos sobre a complexidade da temática, que trabalhe com diferentes áreas de conhecimento, a fim de auxiliar na forma de gestão de uma empresa de saneamento.

## 1.6 METODOLOGIA

A metodologia empregada não foi exatamente a mesma para todas as etapas do trabalho, desta forma, destaca-se que nos capítulos: **ÁGUA E SANEAMENTO NO BRASIL, ESTRUTURA DA CORSAN E ATENDIMENTO DO MUNICÍPIO DE GUAÍBA/RS** e **ANÁLISE DA MERCANTIZAÇÃO** foram desenvolvidas investigações em documentos que corresponde ao levantamento realizado em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas, contemplando, inclusive ofícios, memorandos, regulamentos, circulares, entre outros (PEROVANO, 2016). A correta identificação das instituições que compõem o ambiente institucional-normativo do processo do saneamento, valendo-se inclusive de instrumentos legais (Normas, Leis, Decretos e Instruções).

No capítulo ANÁLISE DA MERCANTILIZAÇÃO, além dos itens citados, foi desenvolvida a revisão dos instrumentos jurídicos que conferem legalidade às ações de saneamento, considerando em especial, as mudanças que o Novo Marco do Saneamento acabou por provocar. Os dados sócios históricos são os levantamentos bibliográficos sobre análise institucional e dos estudos sobre planejamento e gestão, no âmbito da CORSAN.

No capítulo DIÁLOGOS INTERDISCIPLINARES foi identificada a linha de trabalho metodológico, sob a ótica dos autores que trabalham com pesquisa social, avaliando algumas características dos seus trabalhos, independente do período; exercendo, de forma seletiva, à importação de ferramentas e práticas mais adequadas ao contexto do trabalho, tornado claro que a situação atual: conflito - encontra maior aderência na Escola de Manchester e seus autores.

A análise socioinstitucional está baseada nas entrevistas (não diretivas - semiestruturadas) e oportunizou análise longitudinal da atuação da CORSAN em Guaíba/RS. A entrevista corresponde a um procedimento no qual duas pessoas se encontram, com a finalidade de que uma delas obtenha da outra, informações sobre um assunto específico, por meio de uma conversação de natureza profissional (MARCONI; LAKATOS, 2003), efetuada de forma sistêmica. Pode ser utilizada para coleta de dados ou para contribuir na realização de diagnóstico ou no tratamento de um determinado problema social (MARCONI; LAKATOS, 2003). Seu objetivo principal é obter do entrevistado informações sobre assunto ou problema específico.

Para Michel (2009), na entrevista semiestruturada, ou despadronizada, há possibilidade de que uma questão seja explorada de maneira mais ampla, dada a liberdade que o entrevistado possui de desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. Para Gil (2002), perguntas sobre fatos são mais fáceis de serem respondidas, em detrimento de perguntas que envolvem sentimentos, crenças, padrões de ação, bem como as razões conscientes que os determinam. Gil (2002) também se destaca a possibilidade de auxílio ao entrevistado que apresente dificuldades em responder, assim como a oportunidade de observar o comportamento não verbal, o que na concepção daquele autor poderá ser de grande utilidade na análise da qualidade das respostas, observa Almeida (2016). Gil (2002) considera ainda a necessidade de o entrevistador ser hábil no registro das respostas, devendo-

se registrar exatamente o que foi dito, assegurando ainda que a resposta seja completa e suficiente (GIL, 2002).

Conforme Demo (2002) é essencial reconhecer a importância das formalizações no tratamento científico, da sistematização, da catalogação, de descobrir relevâncias que se repetem, estabelecer aspectos mais e menos importantes. Porém, salienta que a forma deve ser tomada como instrumento para entendimento, discussão e crítica dos conteúdos. Para o autor, a profundidade do depoimento se ganha na discussão aprofundada, repetida, tranquila, retomada, arredondada, arraigadamente aberta. Conforme o autor, análise de conteúdo não se limita a fichas, gravações, relatórios, mas ao que se encontra nas entrelinhas, nas insinuações. Deve-se, buscar os compromissos que transcendem as verbalizações, explorar as vivências que aparecem mais no jogo, na brincadeira, na piada do que na apresentação formal do discurso (DEMO, 2002). Assim, deve-se buscar a espontaneidade do depoimento, indo além das manifestações formais estereotipadas, reduzindo a diferença entre o que é dito e o que realmente é feito, corrobora Almeida (2016).

As entrevistas visam auxiliar na resposta para alguns pontos que sinalizam e determinam a própria Dissertação: as questões de conflitos de interesse; os variados usuários; as finalidades das instituições, sua representatividade social; além de alguns detalhes relevantes para o trabalho – que apareceram através do cruzamento das informações prestadas por mais de um entrevistado.

Salienta-se que devido à necessidade de adaptação dos temas que estavam sendo desenvolvidos nas entrevistas, houve algumas alterações – inclusive sugeridas pelos próprios entrevistados – com a indicação de outra entidade, mas familiarizada com o tema, onde a riqueza de detalhes possibilitaram informações mais relevantes para este trabalho. Isso ocorreu com a entrevista ao Observatório ONDAS, que acabou indicando o SINDIÁGUA-RS. A entrevista, em seus aspectos de maior relevância está transcrita, como anexo. Caso semelhante ocorreu com o Diretor da CORSAN em Guaíba, onde foi entrevistado um funcionário lotado no município de Guaíba, com notório conhecimento sobre a operação. Foi acrescentado um representante do executivo do município, e não o próprio Prefeito Municipal, por se um profissional concursado e conhecedor da dinâmica, tanto do governo, quanto do Plano de Saneamento, elaborado entre 2014, onde atuou como fiscal do contrato firmado com a MJ Engenharia.

Por solicitação, nas entrevistas não estão identificados os nomes dos entrevistados, apenas as instituições em que estão desenvolvendo seus trabalhos.

Para compreensão de questões fundamentais levantadas no decorrer da pesquisa sobre o porquê de algumas alternativas e soluções serem priorizadas, como a representação de problemas e soluções são estabelecidas e difundidas nos estágios pré-decisórios da política pública e como os agentes envolvidos interpretam e se posicionam em relação ao problema em questão, destaca-se o Modelo dos Fluxos Múltiplos para tentar explicar o processo de formação de agenda sob as perspectivas dos três fluxos: fluxo político (politics streams), fluxo de soluções (policy stream) e fluxo de problemas (problem stream).

## 1.7 RESULTADOS

Deseja-se confirmar se apenas a criação de legislações é capaz de garantir o cumprimento e eficácia para o motivo que a fez surgir.

As alterações na estrutura organizacional da CORSAN serão inevitáveis. Os profissionais - tanto do Consórcio AEGEA, quanto da CORSAN, possuem conhecimento técnico compatível.

O atingimento de metas estipuladas pela ANA há de ser cumprido. Seria possível alguma sinalização de cenário intermediário, como repactuação de metas.

Como será encarada a tarifa social, sob a ótica de um consórcio entre empresas privadas que necessitam, sobretudo, apresentar rentabilidade no empreendimento, em especial, qual a possível repercussão disso no município.

Serão considerados de menor relevância os outros eixos do saneamento: drenagem e resíduos sólidos, posto que não fazem parte do escopo da contratação. A necessidade e a correlação serão trazidas à tona?

Identificação de impactos sobre os serviços de abastecimento de água, no município de Guaíba/RS com base na integração das infraestruturas e dos serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

Contribuição para eventual Banco de Informações sobre a Avaliação de Gestão na ANA, no âmbito do Programa de Pós Graduação - PPG - Mestrado Profissional PROFÁGUA, conforme Perovano (2016) considera que as pesquisas do tipo qualitativas são especialmente úteis quando se desenvolvem ou aperfeiçoam novas ideias.

No capítulo 6 - CONCLUSÃO desta Dissertação, os Resultados são citados novamente, acompanhados da explicação para os itens, com base nas entrevistas não diretivas e na legislação pertinente, o quanto possível.

## **2 ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL**

### **2.1 IMPORTÂNCIA DA ÁGUA**

Faz-se necessário uma breve retomada de alguns períodos da história, onde é possível observar, em especial, que relação entre a água, os dejetos e a saúde data de milênios e se originou quando a humanidade mudou sua relação com o ambiente, e a vida se tornou crescentemente sedentária, associada à necessidade de práticas agrícolas. Esse modo de vida promoveu uma transformação na maneira de o homem se relacionar socialmente, ao surgirem as primeiras aglomerações humanas.

O saneamento costumeiramente esteve relacionado ao surgimento e ao crescimento de cidades, que normalmente eram criadas em locais próximos a um grande rio, pois em suas múltiplas atividades os seres humanos precisam da água, seja para suprir suas necessidades básicas, ou, para limpar seus dejetos. Por um longo período, os conhecimentos adquiridos por uma civilização se encerravam com ela e, a cada nova civilização, o conhecimento precisava ser redescoberto. (BARROS, 2014).

São marcos importantes entre o homem e o recurso hídrico, os seguintes períodos: Civilizações Hidráulicas e a importância para o planejamento da produção agrícola nos vales férteis dos seus rios; Idade Antiga e o aprimoramento das técnicas de irrigação, construção de diques e canalizações superficiais e subterrâneas.

Na Idade Média a água era entendida como um elemento vital para o desenvolvimento econômico: rodas d'água e moinhos foram projetados para fornecer força motriz na moagem, tecelagem, tinturaria e curtimento, atividades de transformação de propriedades dos senhores feudais. Com o fim do sistema feudal, foram criados os Estados Nacionais, e o surgimento da burguesia impulsionou o desenvolvimento do pensamento tecnológico, científico e das ciências naturais, importante no aperfeiçoamento das tecnologias utilizadas nos sistemas de saneamento (SOUZA et al., 2015; REZENDE; HELLER, 2008).

Na Idade Moderna foi desenvolvida a metodologia da medição de velocidade de escoamentos e das vazões, estabelecendo ainda, que os rios, as fontes e as águas subterrâneas eram formados pela chuva. Nessa época a distribuição de água canalizada foi incrementada

com a fabricação de tubos de ferro fundido moldado. Surgiu a bomba centrífuga e o vaso sanitário. O expressivo crescimento populacional pós Revolução Industrial exigiu estudos mais aprofundados sobre as condições de saúde da população.

Na Idade Contemporânea foi intensificado o combate à poluição das águas, foram criadas leis que previam punições, como prisão ou multa, para quem lançasse produtos, resíduos que levassem os peixes à morte. Nesta época também se iniciou a implantação do saneamento, bem como sua administração e legislação em conjunto com outros serviços públicos. A visão higienista tornou-se dominante ao final do século XIX. Na França, implantou-se a medicina urbana - seu objetivo foi planejar os espaços das cidades, disciplinando a localização de cemitérios e hospitais, arejando ruas e construções públicas.<sup>5</sup>

## 2.2 CONCEITO DE SANEAMENTO

Há pouco mais de quarenta anos conceituava Dacach (1979): O saneamento, uma das armas da Saúde Pública, é um conjunto de medidas relacionadas, principalmente, ao solo, à água, ao ar, à habitação e aos alimentos, nas quais se destaca a ação do engenheiro, visando quebrar o elo das cadeias de transmissão das doenças. Segundo Nascimento (2004), tal conceito enfatiza a ação do engenheiro como o profissional que define sistemas e ações no meio físico, objetivando melhorias em saúde pública. Ficava entendido assim como campo predominante do saneamento básico a execução de obras para implantação dos sistemas que garantiriam a saúde dos usuários. Em face desse entendimento, o ensino de conceitos e técnicas relacionados ao saneamento básico estava usualmente restrito à formação de profissionais de engenharia civil e arquitetura, e com menor ênfase, aos de medicina e enfermagem. Eram lecionados, predominantemente, os conceitos, métodos de cálculo, critérios e detalhamento de sistemas de captação, tratamento e distribuição de água potável, afastamento e tratamento de esgotos, coleta e disposição final dos resíduos sólidos.

Para a Organização Mundial de Saúde (OMS), saneamento é definido como o controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeito deletério sobre seu bem-estar físico, mental ou social. Percebe-se nessa definição uma utilização do conceito amplo de saúde, abrangendo muito mais do que a simples ausência de doenças.

---

<sup>5</sup> Fonte: Rodrigo Barros. Texto original no Rodoinside e Aegea. Disponível em <https://www.eosconsultores.com.br/historia-saneamento-basico-e-tratamento-de-agua-e-esgoto/>, acesso em 22/11/2021.

Contudo, verifica-se também nessa definição uma ênfase exclusiva ao controle do meio físico, sem maiores considerações sobre instrumentos, pessoas ou estrutura organizacional necessárias para tal.

Ainda conforme Nascimento (2004) no contexto da gestão dos serviços públicos, o conceito de saneamento tem evoluído, incluindo um maior detalhamento de serviços e ações. Assim, ao saneamento estão associados sistemas constituídos por uma estrutura física (com obras e equipamentos) e uma estrutura educacional, legal e institucional (HELLER et al.,1995). Os serviços abrangidos são assim detalhados:

- Abastecimento de água, com qualidade compatível com a proteção da saúde e em quantidade suficiente às necessidades básicas da população usuária;
- Coleta, tratamento e disposição ambientalmente adequada e sanitariamente segura dos esgotos sanitários e dos resíduos sólidos. São incluídos nesses os rejeitos domésticos, de atividades comerciais e de serviços, industrial e de atividades públicas;
- Drenagem pluvial e controle de inundações; e
- Controle de vetores de doenças transmissíveis.

Mais atualizado, com definição ampliada, temos o conceito utilizado pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA, 1999): Saneamento ou saneamento ambiental: conjunto de ações socioeconômicas que tem como objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, através dos seguintes meios: abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos líquidos, sólidos e gasosos; promoção da disciplina sanitária de uso e ocupação do solo; drenagem; controle de vetores e reservatórios de doenças transmissíveis, melhorias sanitárias domiciliares e demais serviços e obras especializadas com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida tanto nos centros urbanos quanto nas comunidades rurais.

Conforme Nascimento (2004) a definição da FUNASA apresenta uma evolução em relação à abrangência e abordagem dos problemas de saneamento básico, ampliado para o

conceito de saneamento ambiental e se referindo a um conjunto de ações socioeconômicas. Desta forma, considera mais do que obras a serem implementadas, incluindo a idéia de ações sociais, educativas, estrutura de financiamento e geração de sustentabilidade financeira para os programas de saneamento. Introduce também a idéia de níveis crescentes de salubridade ambiental, o que constitui conceito mais realista quando se considera que em quase todos os itens de intervenção em saneamento o que se obtém na prática são melhorias e não controle ou mudança total nas condições anteriores à intervenção, sublinhando que o tema saneamento, possui interface com diversas áreas do conhecimento.

O conceito de saneamento tem evoluído em função do avanço do próprio conceito de saúde e também da necessidade de instrumentos eficazes para a implantação dos sistemas e sua efetiva utilização pelos usuários. A abrangência e a estrutura institucional associada ao saneamento precisam ser desenvolvidas a partir do conhecimento da realidade que se pretende transformar.

### 2.3 SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

No Brasil, o modelo de atenção higienista também foi influente durante o século XIX e o início do XX, por meio da polícia sanitária e da instalação de serviços de saneamento. Antes desse período, o país possuía limitados serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, prevalecendo soluções de caráter individual. A teoria miasmática<sup>6</sup> ainda era soberana e as ações públicas para garantir um ambiente saudável se resumiam, em grande parte, aos aterros e drenagem, com o intuito de eliminar os odores fétidos que seriam os responsáveis pelas enfermidades (REZENDE; HELLER, 2008; SOUZA et al., 2015).

Com a promulgação da Constituição de 1891<sup>7</sup>, os estados e municípios ficaram responsáveis pela administração dos serviços de saneamento. Contudo, a falta de coordenação das ações, as diferenças econômicas, políticas e sociais, e a lógica capitalista que privilegiava

---

<sup>6</sup> Teoria Miasmática: Esta teoria defendia que a doença era causada por um miasma composto por odores venenosos e cheiros fétidos, provenientes de pântanos, de poças d'água estagnada e de matéria orgânica em decomposição.

<sup>7</sup> A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 foi a segunda constituição do Brasil e primeira no sistema republicano de governo, marcando a transição da Monarquia para a República.

o investimento em regiões de maior interesse econômico geraram iniquidades que persistem ainda hoje (REZENDE; HELLER, 2008; SOUZA et al., 2015).

Apesar da melhora dos serviços de saneamento nas cidades de grande e médio portes, a população rural, predominante à época, vivia no abandono. A ausência do poder público resultava em doenças e isolava grande parte da população. As doenças prevalentes entre a população rural acometiam também os habitantes das periferias e dos centros das cidades, passando a chamar atenção do estado para a necessidade de unificação das ações de saúde e saneamento em todo território nacional, a fim de garantir a salubridade dos espaços urbanos.

De acordo com os debates da época, a centralização e unificação das ações de saúde em nível nacional poderiam solucionar os problemas do setor e fortalecer o desenvolvimento do país. No entanto, muitas ações de unificação esbarravam na Constituição de 1891, que privilegiava a autonomia dos municípios. Mesmo assim, em 1919, foi criado o Departamento Nacional de Saúde Pública - DNSP, subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, e que continha a Diretoria de Saneamento e Proflaxia Rural. Dessa forma, o governo federal se dispôs a assumir responsabilidades pelos serviços sanitários, antes sob a tutela dos estados e municípios, e foi estabelecido um fundo especial para o financiamento das obras de saneamento. Para não ferir a Constituição, foram realizados convênios entre a União e os estados, que priorizavam o auxílio àqueles que pudessem contribuir com uma contrapartida de 50% das despesas, sendo oferecida aos demais a possibilidade de contratar empréstimo com o governo federal. Nessa época, ainda, a Inspeção de Obras Contra a Seca - IOCS, criada em 1909, foi reformulada e transformada em Inspeção Federal de Obras Contra a Seca - IFOCS, em 1919, o que significou o deslocamento da ação emergencial para a atuação preventiva (REZENDE; HELLER, 2008).

Após a Revolução de 1930 e a suspensão da Constituição de 1891, o então presidente Getúlio Vargas buscou centralizar as ações com o intuito de neutralizar o controle político das oligarquias regionais. Assim, durante o período de 1930 a 1950 foram criados o Ministério da Educação e Saúde Pública - MESP, o Serviço Especial de Saúde Pública - SESP, o Serviço Federal de Água e Esgoto - SFAE, o Departamento Nacional de Obras contra as Secas - DNOCS, antigo IFOCS, e o Departamento Nacional de Obras de Saneamento - DNOS. Esses órgãos federais foram essenciais para consolidar a atuação do poder público no setor de saneamento. Sublinha-se como importante órgão público da análise racionalista das políticas

públicas: Departamento da Administração do Serviço Público - DASP<sup>8</sup>, em 1938, depois virou Ministério do Planejamento e mais tarde incorporado pelo Ministério da Economia.

Essa situação começou a ser modificada em meados do século XX com o aumento da participação do governo federal na área. Naquele período, destaca-se, entre outros, a criação do Serviço Especial de Saúde Pública – SESP, em 1942, transformado em Fundação SESP em 1960, que deu origem posteriormente à Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, quando a Fundação SESP se juntou à Superintendência de Campanhas de Saúde Pública – SUCAM, em 1991 (COSTA; RIBEIRO, 2013).

Em 1952, outro importante órgão público da análise racionalista das políticas públicas: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES<sup>9</sup>.

Seguindo a lógica de uma gestão mais autônoma, o Departamento Nacional de Obras de Saneamento – DNOS, foi transformado em uma autarquia e, com recursos do Fundo Nacional de Saneamento, realizou muitas obras entre 1962 e 1967, tornando-se, no período, o principal órgão responsável pela implementação da política de saneamento no Brasil. Esse órgão era responsável pela realização de convênios com estados e municípios e, após a implantação dos sistemas, repassava a administração dos serviços aos órgãos competentes, em estratégia semelhante à do SESP, que, por sua vez, valorizava a gestão municipal (REZENDE; HELLER, 2008).

Na década de 1960, verificou também a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), que passou a financiar serviços públicos de saneamento por meio do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), utilizando recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para financiar serviços municipais e companhias estaduais. Assim, o país passava a contar com uma fonte regular de financiamento para os serviços de saneamento, o

---

<sup>8</sup> Órgão previsto pela Constituição de 1937 e criado em 30 de julho de 1938, diretamente subordinado à Presidência da República, com o objetivo de aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e a racionalizar o serviço público no país, iniciada anos antes por Getúlio Vargas.

<sup>9</sup> O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social é uma empresa pública federal cujo principal objetivo é o financiamento de longo prazo e investimento em todos os segmentos da economia brasileira.

que propiciou aumentar sua cobertura. Esse modelo criou as bases para o plano de saneamento formulado na década seguinte.

Em 1964 foi criado o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>10</sup>: Principal órgão de avaliação de política pública do governo federal. Instituto dedicado a análise da política pública.

A constituição de 1967, em seu capítulo II, artigo 15, II, b, define a autonomia municipal para a organização dos serviços públicos locais - dentre os quais se inclui o de saneamento. Dessa forma, a titularidade dos serviços de saneamento é determinada no âmbito municipal. A ascensão ao poder do governo militar representou um novo desenho das políticas governamentais, pois centralizou suas ações no âmbito do executivo federal. Segundo Tavares de Almeida (1996), a centralização baseou-se em processos fechados de decisão e na gestão centralizada em grandes burocracias.

### **2.3.1 PLANASA**

O Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) representou uma forma de centralizar os capitais e a gestão do setor de saneamento no país com a finalidade de viabilizar um alto volume de investimentos no setor e, dessa maneira, tornar possível a grande expansão na indústria da construção civil durante o regime militar.

A ascensão dos militares ao poder centralizou ações no âmbito do executivo federal, Segundo Tavares de Almeida (1967) a centralização ocorreu com base em processos fechados de decisão e na gestão centralizada em grandes burocracias. Impulsionado por um projeto desenvolvimentista e dando ênfase à centralização política e administrativa, a ação do governo militar dá-se progressivamente a partir da elaboração do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) no qual lança as premissas básicas de sua ação futura e estabelece as condições institucionais para a criação de diversas políticas públicas, dentre elas o saneamento básico. Assim nasceu o PLANASA, no Brasil. (WARTCHOW, 2013).

---

<sup>10</sup> O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (1995:98), o PLANASA deveria atender às demandas geradas pelo crescimento populacional urbano, pela dinamização dos programas habitacionais e pela expansão das atividades industriais. A forma utilizada para tal foi a realização de um esforço para que as Companhias Estaduais de Saneamento (CESBS), recebessem dos municípios as concessões dos serviços de saneamento. Estas se tornariam, assim, as responsáveis por todas as ações de saneamento nos estados brasileiros. (JUSTO, 2004). Na década de 60, na maioria dos casos, nas mãos das prefeituras municipais. Na época do Regime Militar, instalado em 1964 começou a se desenvolver uma política para essa área, a qual mudaria radicalmente o perfil existente até então.

Entre 1946 e 1964 os serviços municipais de água e esgoto haviam sido retomados, mas a maior parte dos investimentos federais e estaduais obedecia a critérios políticos e, portanto, a oferta de serviços não supria às carências e não acompanhava a intensa urbanização do país, conforme Wartchow (2013).

Em 1970, a população urbana passou a superar a rural, devido ao intenso êxodo verificado nos campos. No início da década, a cobertura do abastecimento de água para a população urbana era de aproximadamente 40% e a de esgotamento sanitário, de pouco mais de 25%. Por outro lado, a população rural continuava desassistida. A diferença de cobertura entre os serviços de abastecimento de água e os de esgotamento sanitário devia-se, sobretudo a questões econômicas, pois se acreditava que o retorno do capital investido em serviços de abastecimento de água seria mais seguro do que o investido no esgotamento sanitário (SOUZA et al., 2015; REZENDE; HELLER, 2008).

O aumento no número de trabalhadores formais no período concorreu para o investimento na área, uma vez que o FGTS era a principal fonte de financiamento para a implantação dos serviços. Assim, o PLANASA promoveu um importante aumento na cobertura dos serviços de água e esgotamento sanitário no país. Ressalta-se que este Plano foi elaborado com base em uma visão empresarial de viabilidade econômica dos serviços, o que aumentou a desigualdade na cobertura, pois grupos populacionais destituídos de poder econômico, ou político, não foram contemplados (REZENDE; HELLER, 2008; COSTA; RIBEIRO, 2013; BRITTO et al., 2012).

O modelo de gestão das CESBS seguia uma lógica empresarial e estava condicionado ao retorno dos investimentos. Os municípios cuja arrecadação, via tarifas, não conseguissem suprir o custo dos serviços seriam subsidiados pelos municípios com superávit, resultando em subsídio cruzado. No entanto, observa-se ainda hoje que grande parte das companhias estaduais não são autossustentáveis via tarifas (COSTA; RIBEIRO, 2013; BRITTO et al., 2012).

Uma parte dos municípios que definiram assumir o tratamento foram bastante pressionados a delegar a prestação dos serviços às companhias estaduais, tendo como moeda de troca o acesso ao financiamento federal. Como resultado, grande parte deles perdeu o poder decisório sobre as políticas de saneamento, sendo que alguns poucos optaram por manter os serviços sob o controle municipal (COSTA; RIBEIRO, 2013; HELLER et al., 2013).

Nesse contexto, de ditadura e gestão centralizada, a participação social era nula e as questões sociais e ambientais não eram avaliadas, o que afastava o setor do campo da saúde. Ainda hoje, a participação social nesse setor é pequena, devido à herança do período ditatorial e à consolidação do conhecimento técnico nas mãos de poucos, resultando em um poder tecnocrata, ainda hegemônico (HELLER et al., 2016).

Com o objetivo de eliminar o déficit de abastecimento de água e de esgotamento sanitário adequado, o Plano previa alcançar, em 1990, uma cobertura de acesso à água para 90% da população urbana e de 65% para a de esgotamento sanitário adequado. Porém, não houve fixação de metas para a drenagem das águas pluviais, manejo de resíduos sólidos e limpeza, pública. (SOUZA; COSTA, 2008).

Dois fatores concorreram de forma especial para a crise que culminou no esgotamento do PLANASA: a recessão econômica da década de 1980 e a mudança do marco jurídico-institucional proveniente da redemocratização brasileira que resultou na Constituição Federal de 1988. (SOUZA; COSTA, 2008). Com essa medida, o governo ressaltou a importância de investir em serviços de saneamento para as populações mais pobres, que permaneciam desassistidas e à margem do PLANASA. Naquela época, grande parte das companhias estaduais enfrentava problemas financeiros, pois as tarifas cobradas não eram suficientes para que recuperassem o capital investido.

Em 1986, o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi extinto e a Caixa Econômica Federal (CEF), passou a ser o principal agente financeiro das ações de saneamento. No entanto, devido à crise e à alta taxa de desemprego no período, a arrecadação do FGTS foi reduzida, o que comprometeu o financiamento dos serviços. Naquele cenário, foi incentivada a privatização das empresas e serviços públicos, em que o estado passaria de provedor a regulador dos serviços.

A Constituição de 1988, conforme (SOUZA; COSTA, 2008), introduziu importantes aspectos nas questões legais que envolvem o investimento no setor. Em primeiro lugar, com o objetivo de comprometer todos os entes federados com o setor, a Constituição determinou competência comum na área de saneamento para União, estados e municípios, mas não especificou as respectivas atribuições cabíveis a cada um deles dentro dessa atividade. Essa omissão resultou no primeiro impasse para a definição de um novo arcabouço jurídico-institucional para o setor, após o fim do PLANASA. Em segundo lugar, e mais importante, apesar de atribuir aos municípios a competência sobre a prestação dos serviços de saneamento, a Carta Magna de 1988 abriu brechas para que os estados da federação reivindicassem a assunção dessa atividade. Se, por um lado, no artigo 30 da Constituição, o saneamento aparece como um serviço de interesse local, gerido, portanto, pelo município; por outro, no artigo 25, parágrafo 3º, reconheceu-se a possibilidade de os estados “instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988).

Na interpretação de (SOUZA; COSTA, 2008), isto significa dizer que, de acordo com o artigo 25, parágrafo 3º, se o saneamento fosse interpretado como uma função pública de interesse comum nas regiões metropolitanas, caberia, portanto, a gestão dessa atividade ao governo estadual, através da fixação de uma lei complementar. Essa ambiguidade gerou uma indefinição jurídica acerca da titularidade sobre a prestação dos serviços de saneamento no país que culminou, na maior parte das regiões brasileiras, em conflito entre estados e municípios. Era possível acompanhar esse descompasso até mesmo antes do Novo Marco do Saneamento, atualmente [2022], mais ainda.

Conforme (REZENDE; HELLER, 2008) em 1991, o então presidente Fernando Collor assinou um acordo com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o que suscitou o início do debate sobre a privatização na área do saneamento. Em 1994, a

Câmara dos Deputados e o Senado aprovaram o Projeto de Lei nº 199, cujas principais propostas eram a criação de um conselho nacional de saneamento e de um fundo para custear e financiar investimentos na área. Tal projeto foi, em seguida, integralmente vetado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Aparentemente, o veto foi inspirado na concepção de um modelo de privatização, que foi incentivado durante todo o governo FHC e culminou na suspensão, em 1997, de empréstimos do FGTS para o setor público e em seu direcionamento para o setor privado. Na ocasião, houve forte incentivo à criação de PPPs, com benefícios de financiamento da CEF e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Logo, as restrições orçamentárias no país, impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), resultaram na redução dos investimentos públicos em saneamento.

Apesar do incentivo à privatização, ao final da década de 1990 poucos municípios tiveram os serviços de saneamento privatizados. Parte significativa das organizações da sociedade civil relacionadas ao setor, prestadores públicos de serviços e trabalhadores eram contrários à política de privatização e defendiam a prestação dos serviços por entes públicos, impedindo a aprovação do Projeto de Lei nº 4.147, 2001, que incorporava as propostas do BIRD (COSTA; RIBEIRO, 2013).

A partir da mudança de governo em 2003, os investimentos públicos foram retomados e foi criada a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), que se tornou o principal órgão federal responsável pelo saneamento, com o desafio de universalizá-lo. A Lei Nacional de Saneamento Básico (nº 11.445), elaborada em 2007 e regulamentada pelo Decreto nº 7.217, de 2010, passou a ser o “Marco Legal” na área, tendo como princípios fundamentais a universalização, a integralidade, a promoção da saúde e o controle social. Esta Lei ainda previu, no seu art. 52 que a União elaborasse, sob a coordenação do Ministério das Cidades, o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB.

Segundo a Lei Nacional do Saneamento Básico 11.445 (BRASIL, 2007) o PNSB deveria conter:

- os objetivos e metas nacionais e regionalizadas de curto, médio e longo prazos para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis

crecentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União;

- as diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos;
- a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico, com identificação das respectivas fontes de financiamento;
- as diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico;
- os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas.

A Lei 11.445/2007 prevê ainda que o PLANSAB abranja os quatro componentes do saneamento básico, contemplando também o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda. Essa Lei reafirma a definição ampliada de saneamento, que inclui abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais, e preconiza que cada município deve definir sua estratégia de universalização de acesso aos serviços em um processo que estimule a participação social e respeite as condições sociais e ambientais.

### **2.3.2 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO**

Em paralelo à aprovação da Lei 11.445, no mesmo ano de 2007, o governo federal lançou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), anunciando a disponibilidade de investimento público na área de saneamento na ordem de R\$ 4,7 bilhões por ano no período de 2007 a 2010 (PAC 1) e R\$ 35,1 bilhões anuais durante todo o período de 2011 a 2014 (PAC 2). Muitos estudiosos consideraram a iniciativa não totalmente compatível com o caráter mais abrangente das diretrizes previstas na lei, uma vez que era muito orientada pela

implementação da infraestrutura, deixando de lado outras dimensões fundamentais para a sustentabilidade dos serviços, como a adequada gestão, o planejamento e o controle social.

Sousa e Costa (2008) realizaram levantamento das principais teses da literatura brasileira sobre as razões do baixo desempenho do saneamento básico durante as décadas de 1990 e 2000, mais especificamente no período compreendido entre 1995 e 2006. Para os autores (COSTA, 2003; SAIANI, 2007; SEROA DA MOTTA, 2004; FARIA et al., 2003; NOZAKI, 2007 apud SOUSA; COSTA, 2008) desde o término do PLANASA - com extinção do BNH em 1986 - a área de saneamento básico no Brasil enfrenta uma situação de crise, caracterizada pelo baixo desempenho dos indicadores de cobertura ao longo dos anos. Assim, os autores apontam como principais teses levantadas para explicar essa crise:

- O ajuste estrutural a partir da década de 1990, que alterou a orientação dos serviços públicos de saneamento básico de uma atividade pública essencial para uma atividade econômica empresarial;
- A incapacidade dos grupos de interesse em se organizar e intermediar seus interesses nos espaços institucionais e arenas decisórias;
- A ausência de um marco regulatório; e
- Questões institucionais de natureza técnico-gerenciais, ou seja, de gestão, que dizem respeito ao planejamento, às características e à eficiência das instituições (empresas públicas e/ou privadas) envolvidas na prestação dos serviços de saneamento.

As iniciativas governamentais a partir de então se revelaram pontuais e desarticuladas, conforme (SOUZA; COSTA, 2008), enquanto a Política Nacional de Saneamento permaneceu sem regulamentação por toda a década de 1990, convivendo com sucessivos cortes.

Naquele mesmo período as companhias estaduais passaram a conviver com a crise financeira, ampliada pelas dívidas acumuladas. As funções de agente financeiro central dos sistemas financeiros de habitação, e saneamento foram transferidas do BNH à Caixa

Econômica Federal e os recursos do FGTS passaram a ser concorridos por outros setores sociais. O resultado foi uma drástica redução de investimentos no setor, o que gerou um forte entrave para o avanço dos serviços de saneamento no país.

Alguns Projetos de Lei, que emergiram nos primeiros anos de democracia pós Constituição Federal de 1988, tratando da Política Nacional e de Políticas Estaduais para a área, os autores destacam a existência de princípios como o direito à salubridade do meio, ao acesso universal e igualitário, à participação da sociedade e a integração interinstitucional entre órgãos responsáveis pelo saneamento. Após 1995, fortalece-se uma nova orientação para a área, com políticas nacionais e Projetos de Lei trazendo novos conceitos como modernização e flexibilização na prestação dos serviços, e conferindo um papel estratégico à privatização do saneamento. Esse entendimento foi desenvolvido até a Lei nº 14.026/2020.

Nesta linha, a visão do saneamento apresenta-se sob duas óticas: uma na qual é visto como um direito social, integrante de políticas sociais; e outra em que é visto como uma mercadoria, suscetível à lógica empresarial.

Para Borja e Moraes (2006) alguns princípios deveriam nortear uma Política Pública de Saneamento Básico, entendida pela sua natureza como uma ação essencial à vida e à proteção ambiental. Entre estes princípios são incluídos:

- a universalidade, relacionado à necessidade de o acesso ser garantido a todos;
- a integralidade das ações, ou promoção integral das ações contemplando todas as componentes do saneamento básico;
- a igualdade;
- a participação e o controle social, de modo a democratizar desde a tomada de decisão até a implementação das ações;
- a titularidade municipal;
- a gestão pública; e

- a articulação ou integração institucional entre os diferentes órgãos/entidades envolvidos.

A articulação ou integração institucional entre os diferentes órgãos/entidades envolvidos sublinha que a área de saneamento básico possui interface com outras áreas de políticas públicas, como as de saúde pública, habitação, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano, entre outras. Apesar dessa inter-relação entre as diferentes áreas, as ações das diferentes entidades e áreas envolvidas se desenvolvem, em geral, de uma maneira fragmentada, ocasionando pulverização de recursos “financeiros, materiais e humanos” (BORJA; MORAES, 2006). Dessa forma, a articulação e a integração entre as diferentes instituições permitiriam uma racionalização da execução de planos, programas, projetos e ações, contribuindo para aumento da eficiência, efetividade e eficácia da política, interpreta Almeida (2015).

### **2.3.3 PLANSAB**

Em 2009, começou a ser elaborado o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), aprovado em 2013, cobrindo um período de 20 anos, entre 2014 e 2033. Este plano tem objetivo e metas de curto, médio e longos prazos e propõe programas, projetos e ações necessários para a universalização do acesso em todo o território brasileiro. Os três grandes programas do PLANSAB são: saneamento básico integrado (para áreas urbanas), saneamento rural e saneamento estruturante. Os dois primeiros são considerados programas estruturais e o último, estruturante, uma vez que visa à construção de uma gestão participativa com maior controle social. O PLANSAB pressupõe que o estímulo à participação social pode ser efetivo na mudança da orientação dos serviços de saneamento, até então tecnocêntricos, para serviços multidimensionais, que levam em conta as condições socioambientais, resultando, portanto, em ações mais sustentáveis.

O PLANSAB apresenta macroestratégias e estratégias que devem nortear a execução do Plano. As macroestratégias são uma série de orientações fundamentais à execução do Plano e contemplam temas relacionados à: coordenação e planejamento das ações; articulações intersetoriais e interinstitucionais, dentre as quais ressaltam-se o fortalecimento da cooperação entre os integrantes da federação e a previsão de constituição de Sala de Coordenação e Acompanhamento da Política de Saneamento Básico, sob a direção do

Ministério das Cidades; prestação, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico; desenvolvimento tecnológico e ações de saneamento básico em áreas especiais; investimento público e cobrança pela prestação dos serviços, dentre as quais ressalta-se a garantia de recursos federal compatíveis com as metas e resultados pretendidos, com previsão do uso de critérios que foquem à universalização dos serviços, e com a ampliação do volume de investimentos federal com recursos orçamentários e de financiamento; monitorização e avaliação sistemática do Plano, com destaque à priorização da implementação do SINISA<sup>11</sup> e incentivo à criação de Sistemas de Informação em Saneamento Básico no âmbito municipal (BRASIL, 2013).

### **2.3.4 OUTROS ATORES RELEVANES E SUAS POSIÇÕES**

Diversos fatores contribuem para a complexificação da aplicabilidade da política de saneamento e dos instrumentos de gestão de recursos hídricos, destacando-se a própria Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997); as subdivisões de Planejamento e Desenvolvimento (COREDEs); os Comitês de Bacia; o Novo Marco do Saneamento (Lei nº 14.026/2020); a perspectiva de esforço conjunto entre a CORSAN e o DMAE além da possibilidade de desenvolvimento de Parceria Público Privada.

Outra iniciativa relacionada às questões do saneamento são os esforços do país em organizar a política de recursos hídricos - nela, as dimensões do saneamento básico, integrada aos elementos geobiofísicos de cada realidade, articulam-se com a perspectiva territorial da bacia hidrográfica.

---

<sup>11</sup> Criado pela Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais e a Política Federal de Saneamento Básico e, em seu art. 53, institui o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA.

Os objetivos essenciais estabelecidos para o SINISA são:

1. Coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;
2. Disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;
3. Permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

Importante salientar que o município de Guaíba/RS está localizado na bacia do Guaíba e apresenta áreas de grande concentração industrial e urbana, sendo densamente povoada, além de sediar grande número de atividades diversificadas, incluindo as atividades agrícolas, pecuárias, agroindustriais, industriais, comerciais e de serviços.

A gestão por bacia foi instituída por meio da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), visando assegurar a qualidade e disponibilidade de água para a sociedade, garantindo a durabilidade e a sustentabilidade do bem para as futuras gerações. Essa unidade de gestão dos recursos hídricos pode se conectar com as políticas e a gestão do saneamento, adaptando-se a ótica de cada bacia hidrográfica.

Conforme consta na Lei nº 9.433/1997, são fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, os seguintes itens:

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Ou seja, a dinâmica, a quantidade e a qualidade das águas específicas de cada bacia permitem considerar medidas de controle do escoamento das águas superficiais e da erosão; a proteção da vegetação; os modelos de ocupação do solo; as formas e locais de disposição dos resíduos sólidos e, assim, relacioná-los com componentes do saneamento básico. Esses

aspectos têm reflexos na proteção dos recursos hídricos e nas condições de saúde da população.

O fato da dimensão territorial das bacias hidrográficas não necessariamente corresponderem às divisões político-administrativas tradicionais entre municípios, estados e até mesmo entre países, indica desafios. Além dos interesses dos usuários da água, a gestão das águas e os planos diretores de bacias hidrográficas podem envolver enfrentamentos potencialmente conflituosos entre os entes federativos, principalmente em termos administrativos e políticos quando há instâncias intermunicipais. Sobre este aspecto, deve ser mencionada ainda a gestão das águas pelos comitês de bacia, com a participação da sociedade civil, que muitas vezes cumpre o papel de instância de controle social, também dos serviços de saneamento.

Outra subdivisão comum no estado do Rio Grande do Sul, que vem a ser outro ator relevante, sobretudo com ênfase ao Planejamento e Desenvolvimento, são os COREDEs (fórum de discussão para a promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional). O COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, onde está inserido o município de Guaíba, é o mais populoso do estado, apresentando 22,1% da população total gaúcha. Desse total, 98% residem em área urbana. Sua densidade demográfica é a segunda maior do Estado, com 428 habitantes por km<sup>2</sup>, portanto cabe observar rapidamente, alguns itens que se relacionam entre si e com os demais, aumentando a complexidade: o abastecimento de água, a ocupação de áreas de risco, a poluição do ar e o PIB.

A forma de abastecimento de água em toda essa região não é uniforme. Há uma diferença muito grande com relação à forma de abastecimento urbano, verificando-se as taxas dos municípios, constata-se que as mesmas variam de 47% (Glorinha) a 99% (Porto Alegre), o que mostra uma grande oscilação na prestação desse serviço essencial. Esses dados indicam também que persistem outras formas de abastecimento nos domicílios do COREDE, como a utilização de poço ou nascente na propriedade ou fora dela, rio, açude e lago. Com esse cenário é essencial considerar a poluição hídrica, outras questões concorrem para prejudicar o abastecimento de água, como as ocorrências de estiagens periódicas, registradas com cada vez mais frequência no estado do Rio Grande do Sul.

Em alguns locais do COREDE Metropolitano, em épocas de grande demanda por

recursos hídricos, a oferta de água diminui drasticamente, diminuindo a capacidade de os cursos d'água diluírem as cargas de poluentes, encarecendo o tratamento e conduzindo ao racionamento para determinados usos e mesmo para o abastecimento público. Na última década, há registros de racionamento nos meses de verão para a irrigação de áreas arrozeiras na bacia do rio Gravataí, assim como para o abastecimento público em municípios das bacias dos rios dos Sinos e Gravataí. A escassez crescente do recurso água é uma tendência e pode inviabilizar atividades, prejudicando o desenvolvimento local, e atuar como fator determinante para a ocorrência de deseconomias de aglomeração.

De forma geral, no COREDE Metropolitano, além dos problemas envolvendo saneamento básico, há outros relacionados ao desmatamento de áreas remanescentes de matas ciliares e de encostas para ocupação urbana regular e irregular e à ausência de proteção às nascentes dos rios. A ocupação urbana em áreas de risco é agravada pela ocorrência de inundações bruscas ou enchentes e por deslizamentos e incêndios, segundo a Defesa Civil do Rio Grande do Sul e, com frequência, envolve a remoção de pessoas e a interdição de imóveis. Não raro, as condições habitacionais em áreas de aglomerados subnormais estão estreitamente relacionadas ao surgimento de áreas de risco.

O COREDE Metropolitano registra, ainda, através da Rede de Monitoramento da Qualidade do Ar da FEPAM<sup>12</sup>, a ocorrência dos maiores índices de poluição do ar por fontes fixas e por veículos, resultantes da alta concentração urbana e industrial, especialmente nos meses de inverno, em função das inversões térmicas e bloqueios atmosféricos. Os níveis de poluição do ar na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e outras aglomerações urbanas podem ser considerados indicadores de referência da qualidade do ar para o restante do Estado, já que esses pontos são os de maior concentração de veículos automotores. Esse é também um dos principais pontos do estado com ocorrências de acidentes com cargas perigosas, que resultam na contaminação do solo e da água.

Outro fator importante é a indicação do PIB para a região, ainda conforme

---

<sup>12</sup> Cabe à Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM atuar na fiscalização, licenciamento, desenvolvimento de estudos e pesquisas e execução de programas e projetos voltados a assegurar a proteção e preservação do meio ambiente do Estado do Rio Grande do Sul.

A Rede de Monitoramento da Qualidade do Ar da FEPAM, na verdade foi financiada pelo BID, através do Programa Pró-Guaíba.

(GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015) em 2012, o COREDE Metropolitano apresentou um PIB de aproximadamente R\$ 74,3 bilhões, o que equivalia a 26,8% do total do Estado. A região é industrializada e com grande densidade populacional, também apresenta uma grande frota de veículos leves e pesados nos centros urbanos, além dos prejuízos à mobilidade urbana, elevação dos acidentes de transporte e a tendência de aumento da concentração das emissões de poluentes atmosféricos (monóxido de carbono, hidrocarbonetos, óxidos de nitrogênio e dióxido de carbono) bem como de material particulado, decorrentes da queima de combustíveis fósseis – podendo provocar diversos problemas à saúde humana e ao meio ambiente como um todo.

Outro ator relevante é o Comitê. Na interpretação das Regiões Hidrográficas, Bacias e Comitês resta claro que os Comitês de Bacia são colegiados instituídos oficialmente pelo Governo do Estado, formados majoritariamente por representantes da sociedade e de usuários das águas. A função dos Comitês é discutir e deliberar sobre os assuntos de interesse comum aos diversos usuários da água de uma bacia hidrográfica visando à harmonização dos usos e a mediação de conflitos, dentre essas pautas tem de estar o abastecimento de água e o desenvolvimento da região, respeitando suas particularidades.

O Novo Marco do Saneamento reforça, em especial através do tema Abastecimento de Água, a importância do saneamento básico na gestão territorial em função da essencialidade deste tipo de serviço e de seus impactos no desenvolvimento urbano e rural dos municípios, através de ações de normatização, política, planejamento, prestação de serviços, gestão, fiscalização e regulação.

A situação a ser vivida pelo município de Guaíba/RS (que possui serviço de abastecimento através da CORSAN), vizinho ao município de Porto Alegre (que possui esse serviço municipalizado, através do Departamento Municipal de Água e Esgoto - DMAE) ambos e em conjunto com demais outros expressivos municípios, dependentes do mesmo recurso hídrico: o Lago Guaíba, é bastante importante e requer planejamento, antes de tudo.

Contribuem para a complexidade do tema, a Parceria Público Privada, contratada pelo Governo do Estado e os estudos sobre a Privatização, recentemente anunciado [2021], e em pleno andamento, ainda sem definições divulgadas de forma ampla.

Nesta linha, o diagnóstico da região torna-se ferramenta útil para a sinalização de outros pontos assemelhados que se apresentem em todo o território brasileiro, sinalizando, inclusive, de que forma o Novo Marco do Saneamento será capaz de auxiliar no desenvolvimento regional. Resta saber se a soma das melhorias regionais oportunizariam o desenvolvimento nacional?

### **3 ESTRUTURA DA CORSAN E ATENDIMENTO DO MUNICÍPIO DE GUAÍBA/RS**

#### **3.1 FORMAÇÃO DA COMPANHIA**

A delimitação do problema de pesquisa dessa Dissertação necessita retomar que, conforme CORSAN, os primeiros sistemas públicos de abastecimento de água do Rio Grande do Sul surgiram na segunda metade do século XIX. É a fase precursora do saneamento, iniciando-se por Porto Alegre (1864) e Rio Grande (1877). Nova etapa seria marcada com a entrada do Estado no equacionamento dos problemas sanitários por meio da criação, em 1917, da Comissão de Saneamento vinculada à Secretaria das Obras Públicas. A sua finalidade era orientar, coordenar e fiscalizar a implantação de sistemas de água e esgotos pelos municípios. Destaca-se a contratação de diversos projetos junto ao sanitarista Saturnino de Brito, que realizou os estudos para o abastecimento de água e dos sistemas de esgotos sanitários nos municípios gaúchos de Dom Pedrito, Santa Maria, Uruguaiana, Alegrete, Itaqui, Jaguarão, Cachoeira do Sul e São Leopoldo.

Segundo CORSAN, pela primeira vez, as prefeituras, através de convênios, concediam ao órgão estadual a responsabilidade direta pela ampliação dos sistemas existentes ou a implantação do serviço. Como consequência, teve início o planejamento do saneamento em nível estadual com a determinação de prioridades, resolvendo, desta forma, muitos problemas críticos de falta de água.

Nessa época, municípios que haviam contraído empréstimos para a implantação dos seus sistemas de água e esgotos, repassaram a atribuição ao governo do estado, que absorveu também o ônus dos financiamentos. Foi o caso, por exemplo, de Santa Maria, Cachoeira do Sul e Cruz Alta. O desenvolvimento do estado e o crescimento das cidades, com o consequente aumento da demanda por saneamento, levaram o governo a optar pela criação de uma empresa estatal para essa área.

A Companhia Riograndense de Saneamento foi criada em 21 de dezembro de 1965 e oficialmente instalada em 28 de março de 1966, sendo esta a data oficial de sua fundação. A empresa que surgia tinha pela frente o desafio de proporcionar ao Rio Grande do Sul e a sua população melhor qualidade de vida, e a imagem do aguadeiro, que precariamente abastecia

as populações no início do século, ficou definitivamente na história. Em 2022 a CORSAN abastece mais de 6 milhões de gaúchos, o que corresponde a dois terços da população do estado. As 367 localidades atendidas pela CORSAN nas nove regiões do Estado têm ainda 126 gerências, que cuidam das necessidades locais. Hoje, 98% da população urbana das localidades abastecidas pela Companhia contam com água tratada. (CORSAN, 2021)<sup>13</sup>

Conforme consta no Atlas ANA volume 2 (2021)<sup>14</sup> – Resultado por Estado, a Região Metropolitana de Porto Alegre, apesar de dispor de mananciais de grande porte, poderá enfrentar problemas quanto à disponibilidade hídrica superficial no médio prazo em algumas captações, maior conta da alta demanda de água para outros usos setoriais, evidenciada pelas outorgas atualmente [2021] concedidas na região. Além disso, registra-se o comprometimento da qualidade das águas em função do lançamento de efluentes industriais e domésticos na bacia de contribuição do Lago Guaíba.

### 3.2 **MUNICÍPIO DE GUAÍBA**

Conforme o PMSB o Sistema Integrado da CORSAN Guaíba-Eldorado do Sul abastece os municípios de Guaíba/RS e Eldorado do Sul/RS com índice de 100% das áreas urbanas de Guaíba (população aproximada de 93.064 habitantes, segundo IBGE/2010) e Eldorado do Sul (população aproximada de 30.800 habitantes, segundo IBGE/2010), o que corresponde a mais de 276 km de rede, 29.701 ligações e um volume de água produzido de mais de 1.000.000m<sup>3</sup>. (Estes índices não correspondem ao Termo de Referência do Edital de Concorrência Internacional 001/2019).

Esse sistema é dividido em 05 setores de distribuição independentes, que são abastecidos por duas Estações de Tratamento de Água - ETA, cuja captação é realizada no lago Guaíba através de duas adutoras de água bruta (uma para cada ETA). Além das adutoras de água bruta, o sistema opera ainda com mais duas adutoras de água tratada, 02 boosters para aumento de pressão na rede e 07 reservatórios. Na sequência está apresentado o croqui do

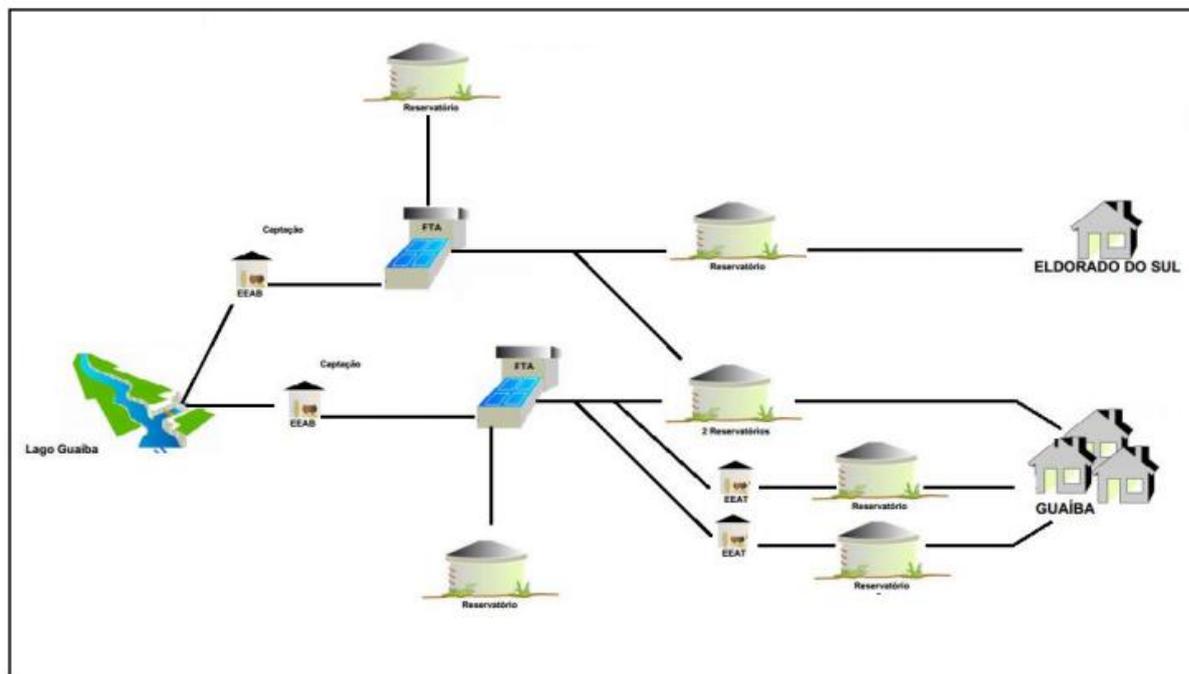
---

<sup>13</sup> Fonte: CORSAN, disponível em [www.corsan.com.br/tratamentodeagua](http://www.corsan.com.br/tratamentodeagua), acesso em 05 Dez. 2021

<sup>14</sup> Fonte: Atlas ANA volume 2 (2021), disponível em <https://www.snirh.gov.br/agua-esgoto/agua-tabs/informacoes>, acesso em 30 Jan. 2022

Sistema de Abastecimento de água.

**Figura 3 - Sistema de Abastecimento de Água Guaíba-Eldorado do Sul**



Fonte: ANA – Atlas de Abastecimento

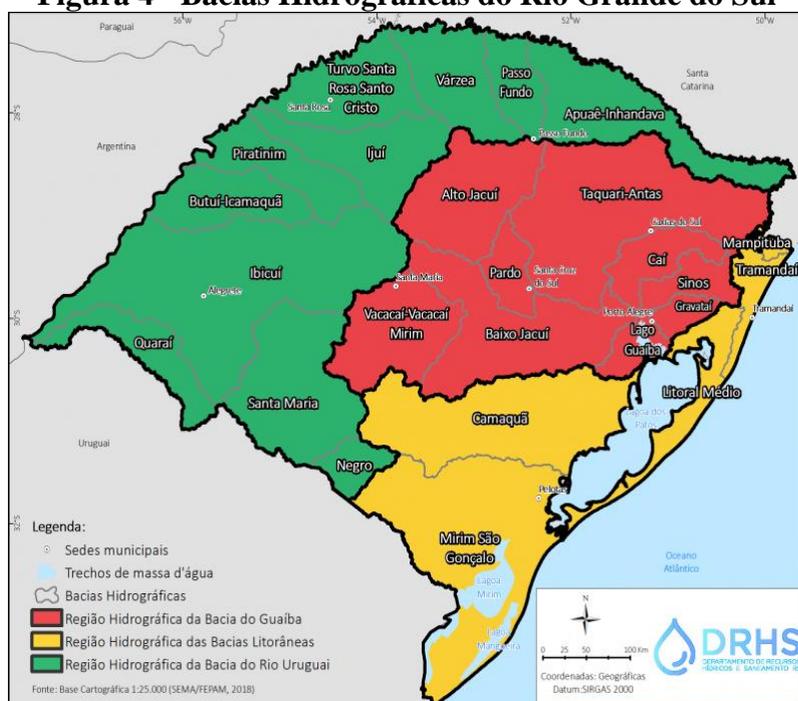
### 3.3 DETALHES DE OPERAÇÃO

Igualmente podem ser observados no PMSB de Guaíba os seguintes tópicos: levantamento das principais deficiências do sistema de abastecimento de água como frequência de intermitência, perdas no sistema, etc; levantamento da rede hidrográfica do município; consumo per capita e de consumidores especiais; levantamento de informações sobre a qualidade da água bruta e do produto final do sistema de abastecimento; análise e avaliação dos consumos, por setores: humano, animal, industrial, turismo e irrigação; balanço entre consumos e demandas de abastecimento de água na área de planejamento; estrutura de consumo (número de economias e volume consumido por faixa); estrutura de tarifação e índice de inadimplência; caracterização da infraestrutura das instalações existentes; receitas operacionais e despesas de custeio e investimento; apresentação de indicadores operacionais, econômico-financeiros, administrativos e de qualidade dos serviços prestados, inclusive da rentabilidade e investimentos; e caracterização da prestação dos serviços de abastecimento de água.

### 3.4 GESTÃO E PARTICIPAÇÃO EM COMITÊS

Conforme enfatizado pela (CORSAN, 2018) para fins de gestão de recursos hídricos, o Rio Grande do Sul divide-se em três regiões hidrográficas: Região do Uruguai, Região do Guaíba e Região do Litoral, conforme figura: Bacias Hidrográficas do Rio Grande do Sul. Essa segmentação é determinada de acordo com o relevo, que separa geograficamente as regiões conforme o escoamento da água superficial. As regiões foram posteriormente subdivididas em 25 bacias hidrográficas, com a finalidade de facilitar a gestão ao delimitar uma região menor, favorecendo as características específicas de cada local.

**Figura 4 - Bacias Hidrográficas do Rio Grande do Sul**



Fonte: Secretaria do Meio Ambiente – DRHS/FEPAM

A Lei Estadual 10.350/1994<sup>15</sup> estabeleceu a formação dos Comitês de Bacia Hidrográfica, como instituições que gerenciam os recursos hídricos de cada bacia. Os comitês atuam como organismos colegiados, incluindo em sua composição os usuários finais de água, operando em um modelo democrático segundo o qual a população tem acesso à tomada de decisão, pois todo ator da sociedade tem o direito de participar e se manifestar. Nos comitês, muitas decisões importantes sobre a bacia são avaliadas, envolvendo questões de partilha de

<sup>15</sup> Lei n.º 10.350, de 30 de dezembro de 1994. (publicada no DOE n.º 1, de 1º de janeiro de 1995) Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

uso da água e atividades pertinentes à despoluição. As decisões são tomadas com base na votação de representantes da população, os quais dão voz aos usuários em geral, a organizações da sociedade civil e ao poder público.

A CORSAN conta com 55 representantes nos comitês de todo o estado, os quais participam das reuniões dos colegiados e de grupos de trabalho específicos. Além da presença nos Comitês de Bacia, a Companhia desenvolve continuamente ações conjuntas com os diversos entes do estado voltados para o uso sustentável dos recursos hídricos.

Destaca-se a ação institucional junto a então denominada Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA no que se refere à previsão do tempo, o que vem auxiliando a CORSAN a precaver-se em situações de estiagem. Além disso, também se destaca a mobilização da empresa para que as legislações que disciplinam a conduta do abastecimento continuem sob a responsabilidade do estado. Há avanços tecnológicos que contribuem para a gestão dos recursos hídricos.

Nesse horizonte de pesquisa, a CORSAN vem desenvolvendo projeto de aquisição de softwares específicos para o processamento de informações hidrogeológicas, uma vez que grande parte do abastecimento de água no estado ocorre por meio de águas subterrâneas. Além disso, a empresa conta com equipamento de perfilagem ótica – ferramenta utilizada para tomada de decisões técnico-operacionais na gestão de poços.

Além desses temas também são abordados no mesmo Relatório Operacional (CORSAN, 2018) outros, que se relacionam entre si, são eles: Melhorias em Sistemas de Abastecimento; Automação e Centros de Controle Operacional – CCO; Sistema de Cadastro Técnico Georreferenciado; Regularização de Ligações Clandestinas em Áreas de Ocupação; Gestão das Perdas de Água; Plano de Segurança da Água – PSA, dentre outros.

Outro tema abordado no Relatório Operacional 2018, e já concretizado, foi a PPP na RMPA. Os estudos de impacto evidenciaram que, além de uma alternativa de alavancagem de recursos de terceiros para execução das obras de infraestrutura, o modelo proporcionará ganhos em efetividade operacional e contribuirá, em médio prazo, na redução da Razão Operacional (ROP).

### 3.5 EDITAL DE LICITAÇÃO

Conforme disposto no Edital de Concorrência Internacional 001/2019 o atendimento da CORSAN para abastecimento de água possui cenário projetado. Essa foi a base para o objeto do Contrato de Concessão. Para fins de projeção foi utilizada a população urbana da área de abrangência por município de acordo com o IBGE, com cálculo por extrapolação a partir do ano 2045.

Foram indicados os intervalos de tempo, de dez em dez anos, para facilitar a informação e vencer, temporalmente, a meta estipulada através do Novo Marco do Saneamento de “atendimento de 99% da população com água potável em casa até dezembro de 2033”.

**Tabela 1 - Projeção Populacional e Abastecimento de Água - Guaíba/ RS**

Ano	Dados de indicadores populacionais	Ligações em Cadastro de Água	Percentual não atendido água
2021	97.658	33.849	17,85%
2031	101.835	41.149	16,35%
2041	106.012	48.714	14,53%
2051	110.149	50.615	14,53%

Fonte: CORSAN – Concorrência Internacional 001/2019 CELIC, adaptado

Conforme o edital de licitação, e o sucessivo contrato, a prestação de serviço no município de Guaíba/RS será feita da seguinte forma: concessão administrativa de 35 (trinta e cinco) anos que tem por objeto a execução de obras de infraestrutura em esgotamento sanitário, complementando a infraestrutura instalada e/ou as obras executadas pela CORSAN, incluindo o crescimento vegetativo ao longo do contrato, melhorias e manutenção, a operação dos sistemas de esgotamento sanitário municipal de Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Gravataí, Guaíba, Sapucaia do Sul e Viamão, bem como a realização de programas comerciais em gestão do parque de hidrômetros e retirada de fraudes e irregularidades, ressalvado o exercício do Poder de Polícia *stricto sensu*.

Consta no Termo de Referência do Edital de Licitação (Concorrência Internacional 001/2019) que cabe à Concessionária a análise do Termo de Referência, adotando os elementos que considere adequados e suficientes ao seu partido de projeto, complementando e adequando aqueles que julgue necessários, de forma a elaborar a sua solução técnica, a ser

submetida à ciência e análise da CORSAN, sempre em conformidade com as prescrições técnicas e legais.

Consta ainda no mesmo Edital de Licitação que a elaboração dos estudos e projetos, com as soluções técnicas a serem adotadas e propostas para atendimento às especificações técnicas, será de inteira e única responsabilidade da concessionária, de forma a propiciar a coleta, transporte, tratamento e disposição final dos efluentes e lodo gerado nos municípios da área de abrangência, de acordo com cronograma de expansão.

### **3.6 GESTÃO DE GOVERNANÇA DENTRO DA PPP**

Sob a ótica da Prestação de Serviço através de PPP a Gestão de Governança possui uma previsão. Dentre todos os anexos do Processo Licitatório (Concorrência Internacional 001/2019) está o dos Parâmetros das Diretrizes de Governança que relaciona os atores envolvidos na Governança, apresenta e detalha os Comitês Técnicos: composição e área de atuação, além de criar e detalhar uma unidade organizacional gestora da concessão administrativa. Consta ainda no anexo que o trabalho será desenvolvido na RMPA. “Nessa região, o estabelecimento da política pública de saneamento básico e sua organização necessariamente devem ocorrer de forma compartilhada entre os entes da federação - estado e municípios.” Também são apontados os seguintes tópicos:

- inserção de foros que estimulem e contribuam para o alcance dos objetivos da Concessão Administrativa;
- Conselho de Governança da Parceria e Comitês; e
- Técnicos de Acompanhamento: da Expansão, Comercial e do Desempenho.

O anexo “Parâmetros de Diretriz de Governança” relaciona os seguintes atores envolvidos: CORSAN; Concessionária; agência(s) regulatória(s); verificador independente; Poder Executivo dos municípios da área de abrangência do contrato e Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul.

Além disso, está previsto um Conselho de Governança da Parceria (CGP) e Comitês

Técnicos, com para as seguintes áreas:

- Comitê de Acompanhamento da Expansão (CAE)
- Comitê de Acompanhamento Comercial (CAC)
- Comitê de Acompanhamento do Desempenho (CAD)

Ainda no mesmo anexo, está indicada a composição com a criação de uma Unidade Gestora da Concessão Administrativa, da seguinte forma: A CORSAN designará Unidade Organizacional Gestora da concessão administrativa.

No que diz respeito à Governança do Contrato, consta que a Unidade deverá realizar a interface entre a estrutura interna da CORSAN e a Concessionária, assim como em relação a outras partes interessadas como os municípios, as agências reguladoras e a estrutura de governança. A Unidade será responsável:

- pela adoção das medidas necessárias para criação e extinção dos comitês técnicos e de regulamentação do funcionamento dos mesmos a serem aprovadas pela CORSAN e Concessionária, assim como a adoção dos procedimentos operacionais necessários ao funcionamento da estrutura de Governança;
- pela designação de gestores e técnicos da CORSAN para comporem os comitês de forma efetiva ou a convite, de acordo com as competências e responsabilidades das respectivas unidades organizacionais, caso necessário;
- pela coordenação das reuniões dos Comitês e secretariar executivamente as reuniões do Conselho;
- pela divulgação do trabalho realizado pelos órgãos da Governança pelos canais de comunicação institucionais da CORSAN.

### 3.7 PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DA CORSAN

Conforme CASA CIVIL<sup>16</sup>, com a privatização, o governo objetiva que a empresa, com participação da iniciativa privada, consiga ampliar sua capacidade financeira para dar conta de investimentos de R\$ 10 bilhões, necessários para cumprir as novas exigências do Novo Marco Legal do Saneamento e, assim, melhorar os serviços prestados à população.

A partir da aprovação da PEC 280/19<sup>17</sup> o Estado pretende fazer a abertura de capital (IPO)<sup>18</sup> com a alienação de mais de 50% do capital, havia uma estimativa inicial de realização em outubro/2021, e previsão de capitalização para investimentos na empresa da ordem de R\$ 1 bilhão, ou seja, recursos para investimento na própria CORSAN. O objetivo é, conforme (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL) alavancar e acelerar investimentos em saneamento no Rio Grande do Sul, atendendo ao interesse público por esse serviço e, com a capitalização, aumentar o interesse privado na compra de ações.

O segundo turno de votação da PEC deve ocorrer com um intervalo de três sessões, recebendo novamente o voto de, pelo menos, três quintos dos parlamentares (33 votos favoráveis). Depois disso, o governo ainda deve encaminhar à Assembleia um projeto de lei autorizando o estado a desestatizar a CORSAN para poder efetivar a abertura de capital, se assim entender.

Conforme Barbuti<sup>19</sup>, 2021, outra estratégia para a universalização foi anunciada pelo acionista majoritário da CORSAN, o governo do Estado, quando divulgou a intenção de

---

<sup>16</sup> A Casa Civil faz o assessoramento direto ao Governador do Estado, principalmente, nos assuntos de administração civil, o acompanhamento dos projetos de lei, na Assembléia Legislativa e coordenação das Secretarias e órgãos da Administração no que respeita a quaisquer atos ou expedientes submetidos à consideração do Chefe do Poder Executivo, no estado do Rio Grande do Sul.

<sup>17</sup> PEC 280/19: Assunto: revogação artigo 22 parágrafo 2º 2 5º 5 sociedade economia mista banco Banrisul companhia rio-grandense de processamento dados procergs CORSAN água saneamento consulta plebiscitária. Ementa: Revoga os §§ 2º e 5º do art. 22 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. (SEI 2910-0100/21-8).

<sup>18</sup> IPO é uma sigla utilizada para se referir ao termo em inglês: Initial Public Offering, significa oferta pública inicial. Em resumo, essa sigla indica um processo no mercado financeiro em que uma empresa passa a ser de capital aberto com ações negociadas na Bolsa de Valores.

<sup>19</sup> FONTE: Barburi, Roberto é o atual [2022] Presidente da CORSAN. Apresentação de estratégias da CORSAN para universalização do saneamento. Publicado dia 30/06/2021,

privatizar a Companhia. “E agora o governo coloca perante o Parlamento duas novas propostas, que ainda não foram formalmente encaminhadas. A ideia é que isso aconteça em breve. Uma é o tema da regionalização, que está em debates capitaneados pela Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura, e em paralelo o projeto de privatização da CORSAN. Temos a expectativa de que os deputados entendam a importância”, declarou.

## 4 ANÁLISE DA MERCANTILIZAÇÃO

O modelo adotado para o saneamento, especificamente para abastecimento urbano iniciou com ações predominantemente conduzidas de forma autoritária, verticalizada e sem participação social. A conscientização da relação entre o abastecimento e a saúde pública foi um dos fatores que proporcionou maior aproximação da população às ações de abastecimento.

Inicialmente, a responsabilidade das ações de saneamento foi de autonomia dos municípios, posteriormente passando a ser responsabilidade da união, naquele momento já contando com a criação de um fundo especial para o financiamento das obras de saneamento, atuando no limite legal da constituição. A sequência temporal apontou uma alternância de governantes, porém, com a mesma linha e com os mesmos métodos de trabalho.

A criação das companhias estaduais, suas formas de atuação e sustentabilidade oportunizaram um novo horizonte para o saneamento no quadro nacional. Com ou sem participação social, com ou sem fundo de financiamento, com ou sem a participação privada, com parcerias comerciais, arranjos financeiros, verbas garantidas pelo Governo, condicionantes, terceirizações e uma série de conflitos (inclusive internos – dentro das companhias), legislações diversas e desconexas – carece, o saneamento, de ações que o consertem.

É necessário amadurecer uma política e sua aplicabilidade plena, e não apenas brandas ações e legislações, política com integrações, permeabilidade com as ações já implantadas e metas estipuladas. São escassas as ações de avaliação de suas aplicabilidades e forma de gestão, considerando, inclusive que o Decreto nº 10.411/2020, que regulamenta os procedimentos para análise de impacto regulatório é de 30/06/2020 – detalhado no capítulo: DIÁLOGOS INTERDISCIPLINARES, nesta Dissertação.

O atual [2022] cenário de organização institucional e da gestão administrativa da área de saneamento básico no Brasil é reflexo do modo confuso como evoluíram as intervenções dos diferentes entes da federação na gestão desses serviços, atribuindo papel central à inexistência de ordenamento constitucional e legal adequado para tratar da área ao longo da história republicana, dificultando por sua vez o desenvolvimento e uso adequado dos instrumentos de coordenação e de cooperação interfederativa pelos três níveis de governo

(PEIXOTO, 2011):

#### **4.1 INSTRUMENTOS JURÍDICOS E REGULATÓRIOS**

Conforme (OLIVEIRA, 2021) o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, introduzido por meio da Lei nº 14.026/2020, traz algumas relevantes inovações: prevê a obrigatoriedade de constarem como exigências, as metas de desempenho e de universalização dos serviços; adota como princípio a regionalização dos serviços de saneamento; promove mudanças substanciais na sua regulação; e estimula a concorrência e a privatização das empresas estatais de saneamento, entre outras.

A nova Lei 14.026/2020 busca, de forma clara, atrair investimentos privados e permitir o aumento gradual da desestatização do setor. Impõe aos titulares dos serviços a necessidade de celebração de contrato, mediante licitação, ainda nos termos estabelecidos na Lei Federal 8.666/1993, para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular (novo art. 10 da Lei nº 11.445/2007). É uma mudança de paradigma: a lei prevê agora a obrigatoriedade de Concorrência para a seleção da proposta mais vantajosa para a prestação dos serviços de saneamento básico, obrigando as empresas estatais do setor a competirem em igualdade de condições com as empresas privadas por esses contratos.

A tabela 2 relaciona as principais leis que foram alteradas em virtude da Lei 14.026/2020 – Marco do Saneamento, e apresenta detalhamento.

**Tabela 2 - Alteração da Legislação advinda do Marco do Saneamento**

NOVO MARCO DO SANEAMENTO		
	Detalhamento	Legislação Pertinente
<b>ALTERAÇÃO DE CONJUNTO DE LEIS</b>	A ANA passa a ser a responsável por instituir normas de referência para a regulação de serviços públicos de saneamento básico.	
	Art 4a.) Normas de referencia para regulação do serviço público de saneamento básico por seus titulares, entidades fiscalizadoras e regularadoras: Normas sobre: Padrões de Qualidade e Eficiência; Padrões de Regulação Tarifária; Padronização dos Instrumentos Negociais de Prestação de Serviço (matriz de risco e mecanismo de manutenção de equilíbrio econômico e financeiro das atividades); Padrões de Metas para Universalização (nível de cobertura, viabilidade econômica a financeira) Critérios de contabilidade regulatória, perdas de água, metodologia de regulação) Governança das entidades regularadoras	Lei 9.984 de 17 de Julho de 2000 – Atribuir competência à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)
	Altera o nome – Especialista de Recursos Hídricos – Melhoria em Recursos Humanos	Lei 10.768 de 19 de novembro de 2003
	Prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um município podendo ser estruturada em:	
	a) Região metropolitana, aglomeração ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o 3º do art 25 da CF, composta de agrupamento de municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015 (estatuto da Metrópole)	Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007
	b) Unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública ou para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos	
	c) Bloco de referência: agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes estabelecidos pela União.	
	Vedar a prestação por Contrato de Programa dos Serviços Públicos que trata a CF art 175;	Lei 11.107 de 6 de abril de 2005
	altera o prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;	Lei 12.305 de 2 de agosto de 2010
	Estatuto da Metrópole para estender o seu âmbito de aplicação às microrregiões;	Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015
Participação da União – Fundos de Construção de Projetos	Lei 13.529 de 4 de dezembro de 2017	

Fonte: Lei 14.026/2020, adaptado

Paralelamente, a nova Lei 14.026/2020 ampliou, substancialmente, a competência da ANA. Agora, além da água, passa a regular o saneamento básico como um todo.

Quais os principais pontos, apresentados através do Marco do Saneamento?

- meta de 99% da população com água potável em casa até dezembro de 2033;
- meta de 90% da população com coleta e tratamento de esgoto até dezembro de 2033;

- ações para diminuição do desperdício de água aproveitamento da água da chuva;
- estímulo de investimento privado através de licitação entre empresas públicas e privadas;
- fim do direito de preferência a empresas estaduais;
- se as metas não forem cumpridas, empresas podem perder o direito de executar o serviço;

De acordo com o Ministério da Economia, o Novo Marco Legal do Saneamento deve alcançar mais de 700 bilhões de reais em investimentos e gerar por volta de 700 mil empregos no país nos próximos 14 anos.

Qual a realidade brasileira em 2021:

- 6% da rede de água e esgoto é gerida por empresas privadas;
- estudos estimam que seriam necessários 500 bilhões de reais em investimentos para que o saneamento chegasse a toda a população brasileira;
- 15 mil mortes e 350 mil internações por ano em decorrência da falta de saneamento básico;
- 104 milhões de pessoas (quase metade da população) não têm acesso à coleta de esgoto;
- quase 16% da população não têm acesso à água potável.

Conforme Granziera (2019) olhando então para o direito brasileiro, na Constituição Federal, artigo 225 do Direito Fundamental, não são “todos que têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à saúde qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” somado ao artigo 170 da Ordem Econômica a dignidade e a

proteção do meio ambiente, é claro que também não é possível discutir meio ambiente, sem pensar numa questão econômica.

Partindo de três políticas brasileira: Política de Meio Ambiente, Lei nº 6.938/1981 a Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433/1997, somadas às políticas estaduais e às diretrizes nacionais para o saneamento básico, são leis diferentes, publicadas em épocas distintas, em cenários distintos, com sistemas de gestão próprios e que podem levar a uma conclusão enganosa de que são temas autônomos, temas que não se conectam. Na verdade são intrinsecamente relacionados.

#### **4.2 AMBIENTE INTERNO**

Além disso, o setor de saneamento possui características peculiares na prestação dos serviços que precisam ser consideradas na gestão territorial:

- altos valores de investimento com períodos longos de retorno ou mesmo investimentos não-recuperáveis;
- a dificuldade na definição de parâmetros de demanda e de oferta da água;
- custos diferenciados para cada sistema de água ou de esgotamento sanitário;
- a economia de escala (custos podem diminuir nos locais de alta densidade);
- a economia de escopo (quando o mesmo prestador produz diferentes produtos, por exemplo água e coleta de esgoto); entre outros fatores.

#### **4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E UNIVERSALIZAÇÃO**

Pode-se considerar o saneamento básico como o conjunto de ações e serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de águas pluviais, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e controle de vetores.

A definição trazida pela Lei nº 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, é a de que saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas (BRASIL, 2007).

Apesar de alguns autores utilizarem o conceito de maneira diferente do previsto na Lei nº 11.445/2007, referindo-se principalmente aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (OLIVEIRA; SCAZUFCA; MARCATO, 2011; FARIA, 2004; COUZI, 2012), a integração entre os diferentes componentes do saneamento básico é considerado um avanço por estudiosos da área, sendo tomado como um dos princípios norteadores do Plano Nacional de Saneamento Básico, que propõe entre seus três programas o Programa Saneamento Básico Integrado (BRASIL, 2013).

Conforme Granziera (2019) a diferença fundamental é que o saneamento envolve o abastecimento de água - e água é um direito humano - embora não esteja escrito expressamente na Constituição, isso é uma discussão. Consta com clareza além do direito à

vida, o direito à saúde, dentre outros.

O saneamento básico é considerado um dos fatores determinantes e condicionantes à saúde, de acordo com a Lei Orgânica da Saúde, que institui o Sistema Único de Saúde - SUS (BRASIL, 1990)<sup>20</sup>. Diferentes autores estudam a relação existente entre ações de saneamento básico e indicadores de saúde, com destaque para (HELLER; CASTRO, 2007; BRASIL, 2004; BORJA; MORAES, 2003; DIAS; BORJA; MORAES, 2004).

De acordo com Mulas (2013), por constituírem serviços essenciais à vida, aos quais deve ser garantido acesso universal, e pelo seu caráter multidimensional, envolvendo diferentes áreas e instituições, as ações de saneamento básico são, por natureza, espécie do gênero políticas públicas. Nesse contexto, Mulas (2013) considera que as ações de saneamento básico estão sujeitas a restrições como eleições, a própria Administração Pública, orçamento, entre outros, devendo ser vistas numa abordagem multidimensional e integrada. O mesmo autor enumera alguns fatores importantes a serem considerados na implementação de uma política pública, como a possibilidade de envolvimento de várias esferas de governo, diferentes modalidades de prestação dos serviços, necessidade de coordenação entre os diferentes atores.

De acordo com Paim (2011), as ações no âmbito dos diferentes componentes do saneamento básico são caracterizadas por uma transversalidade em relação a outras políticas públicas correlatas, tratando-se desta forma de uma intervenção complexa, que demanda um marco conceitual de referência que permita o diálogo com outras áreas de políticas públicas. A multiplicidade de órgãos com influência na área pode ser considerado historicamente um fator dificultador do direcionamento da política de saneamento básico. Conforme Almeida (2016) observa-se que tal qual uma política pública, o desenvolvimento das ações na área de saneamento básico dá-se em ambiente complexo, no qual atuam diferentes atores, com interesses diversos.

Para Heller (2013), o reconhecimento das relações entre o saneamento básico e diferentes políticas públicas contribui positivamente para o sucesso das ações sanitárias,

---

<sup>20</sup> Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Publicada no DOU de 20/9/1990.

mediante a atuação intersetorial e interdisciplinar. O autor considera usual se reconhecer interfaces entre a área de saneamento básico e outras áreas das políticas públicas, tais como: saúde, meio ambiente, territórios, recursos hídricos, políticas sociais, entre outros. De acordo com Heller (2013), verifica-se uma relação entre o adequado provimento dos serviços públicos de saneamento básico e a disponibilidade de um arcabouço legal que estabeleça claramente as obrigações dos diferentes atores do processo.

Para Borja e Moraes (2006) discutem em seu trabalho o conteúdo social das ações e serviços públicos de saneamento básico, apresentando os princípios que uma política pública de saneamento básico deveria contemplar. Conforme Almeida (2015) a partir de uma revisão crítica da bibliografia sobre o tema, os autores apresentam a evolução de conceitos relacionados à área, tais como saneamento, saneamento básico e saneamento ambiental, argumentando que tais conceitos são fruto de uma construção social, variando conforme o contexto.

Ainda Borja e Moraes (2006) o modo como a ação de saneamento básico é tratada varia em função do contexto social, político, econômico e cultural de cada período e de cada país. Desde períodos históricos da humanidade, quando já existiam ações de saneamento, passando pela Idade Média, ocasião em que já existia uma relação intuitiva entre saneamento do meio e o processo de doença, até o período da Revolução Industrial, quando sanear a cidade passa a ser necessário para garantir a reprodução social (proletariado) e produção do capital, o conceito de saneamento se constrói e se transforma, conforme a humanidade avança.

Assim, saneamento básico tem sido atualmente [2022] entendido também como o conjunto de ações, no campo da saúde pública, que contemplam serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, drenagem de águas pluviais urbanas e controle de vetores e reservatórios de doenças. De uma maneira mais ampliada, o conceito de saneamento ambiental engloba, além do saneamento básico, a promoção sanitária, o controle do uso e ocupação do solo e a prevenção e o controle da poluição do ar e sonora. Apesar do avanço nas conceituações relacionadas ao saneamento, os autores argumentam que recentemente, em virtude da influência de instituições como Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passou a ter força uma noção de saneamento vinculada à infraestrutura (BORJA; MORAES, 2006). Tal conceituação

afastaria as ações e serviços públicos de saneamento do campo da saúde pública, distanciando-o, por sua vez, da política social, campo em que o dever do estado, para sua promoção, é mais acentuado.

Em seu estudo sobre condicionantes para o desenvolvimento, organização e funcionamento dos Serviços de Água e Esgoto (SAE), Castro (2013) destaca que a diversidade das estruturas institucionais, políticas e tecnológicas da área de saneamento básico são um reflexo dos processos históricos que envolvem os fatores sociais. De acordo com o autor, o racionalismo administrativo forneceu a estrutura que permitiu aos países desenvolvidos a expansão da infraestrutura básica e a universalização de bens e serviços essenciais, inclusive os SAEs (CASTRO, 2013).

Todavia, Castro (2013) destaca as desvantagens do racionalismo administrativo, associadas principalmente à sua abordagem tecnocêntrica, que muitas vezes veio integrada a práticas autoritárias e paternalistas. Nesse sentido, ressalta-se o entrelaçamento entre tal racionalismo e outros elementos que impulsionaram a provisão estatal de serviços básicos, tais como as lutas sociais e políticas em torno desse objetivo (CASTRO, 2013). Em um estudo no qual comparou os arranjos institucionais das regiões metropolitanas de Belo Horizonte e de Natal, Andrade (2010) destaca a dificuldade em implementar ações que dependem da coordenação entre diversos atores. Sobre essa dificuldade salienta-se a necessidade de construção de consensos entre diferentes esferas de governo para unificar ações e recursos em torno de um objetivo.

Os autores consideram que a resolução da crise, que tem motivações tanto financeiras, quanto políticas e de gestão, passa pela “disposição dos atores em negociar” (ALMEIDA *et al.*, 2015, p. 14). Conforme destaca Andrade (2010), para o enfrentamento de problemas desse tipo torna-se necessária a montagem de uma estrutura política que permita a coordenação dos diferentes atores envolvidos, com a construção de conjunto de relações (formais e informais) que “articulem os processos de tomada de decisão” das diferentes esferas de governo envolvidos.

Entende-se que a adequada articulação das diferentes instituições e atores envolvidos na área de saneamento básico é de suma importância para a implementação da política pública de saneamento básico e, conseqüentemente, para a ampliação do acesso aos serviços.

Contudo, tendo em vista a primazia dos processos políticos sobre as instituições, a adequada coordenação institucional não garante por si o atendimento a princípios como o da universalização e da justiça social no acesso, que deve ser buscada pela sociedade, por meio das disputas políticas no seio do estado.

Conforme Almeida (2015) considera-se que o princípio da universalização possui importância singular no desenvolvimento das políticas públicas de saneamento básico. A universalização é trazida como um dos princípios fundamentais na Lei Nacional de Saneamento Básico e, de acordo com o normativo, corresponde à "ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico" (BRASIL, 2007). Compromisso reconfirmado através da Lei 14.026/2020, atribuindo à ANA estabelecer normas de referência, através do Art 4º, com a seguinte redação:

II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;

Vê-se que a universalização traz consigo o objetivo primordial que deve guiar os gestores públicos de buscar sempre a ampliação dos níveis de cobertura do serviço, em cada um dos seus componentes, até atender a toda população (BRASIL, 2007, 2020). Todavia, entende-se que os conceitos trazidos nas leis são limitados, e não traduzem outros aspectos que devem estar presentes na prestação dos serviços públicos de saneamento básico, como a qualidade e a equidade no acesso, em seus detalhamentos, bem como a interface entre os atores.

De acordo com Paim (2011) a ideia de universalidade é tributária de certa noção de igualdade, quando se defende o acesso de todos aos bens e serviços produzidos na sociedade. Ainda o mesmo autor afirma que apesar da evolução em alguns indicadores da área, "ainda estamos muito distantes da realização do princípio da universalidade" no Brasil. Essa afirmação parece bastante razoável ao se observarem as metas propostas para os principais indicadores das componentes do saneamento básico estabelecidos no Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) para o horizonte de 20 anos, que não conseguem alcançar 100% para a grande maioria dos indicadores (BRASIL, 2013)

Conforme Granziera (2019) houve um avanço muito relevante na descrição do serviço de abastecimento de água potável, foi incluída uma atividade que não fazia parte da Lei nº 11.445/2007, estava no Decreto 7.217/2010<sup>21</sup> mas não na Lei, que é a reservação de água bruta. Dessa forma o abastecimento de água potável começava com a captação, não havia compromisso expresso com o manancial – a atenção começava na bomba de água que capta a água e vai para o tratamento. Hoje [2022] é diferente, começa com a reservação de água bruta, o que implica uma relação de responsabilidade, por quem usa esse manancial e por quem deve protegê-lo. Essa mudança cria uma intersecção entre as competências (entre os gestores do recurso hídrico e os gestores saneamento básico).

O manancial é esse corpo hídrico de onde se vai captar água para abastecimento. Isso sublinha a necessidade de uma articulação contínua de governança entre os gestores responsáveis pela água, que tem o domínio da União e dos estados, onde estão os órgãos gestores: os comitês dos conselhos de recursos hídricos, as agências de bacia e os atores que fazem parte do universo de saneamento: as agências reguladoras, os prestadores de serviço os titulares - município e hoje o estado e regiões metropolitanas, aglomerações urbanas. São mais ou menos as mesmas pessoas que trabalham, mas como se fossem em campos distintos.

#### 4.4 POLÍTICAS PÚBLICAS E AS ÁREAS URBANAS POBRES

O município de Guaíba/RS possui significativo atendimento do sistema de abastecimento de água, ocorre que esse dado está relacionado às economias ligadas à rede – costumeiramente apresentadas em unidades familiares, mesmo que inseridas em alguns dos condomínios. No entanto há uma parcela da população que deve obrigatoriamente ser considerada e que possui características econômicas um pouco diferenciadas da média regional, sobretudo ocupações irregulares, tal qual as proximidades do Arroio Passo Fundo, no município de Guaíba.

Uma referência internacional é o grupo SIGUS no Departamento de Estudos Urbanos

---

<sup>21</sup> Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Seção II - Dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água, Art. 4º Consideram-se serviços públicos de abastecimento de água a sua distribuição mediante ligação predial, incluindo eventuais instrumentos de medição, bem como, quando vinculadas a esta finalidade, as seguintes atividades: I - reservação de água bruta

do Instituto de Tecnologia de Massachusetts<sup>22</sup> (GOETHERT et al, 1998) estuda áreas na cidade em que as condições de habitação e de qualidade de vida estão abaixo de padrões aceitáveis. Essas áreas apresentam uma variação de características, desde conjuntos de lotes em condições precárias nos centros urbanos até assentamentos espontâneos irregulares sem reconhecimento legal. Há uma diversidade de termos e significados em vários idiomas e culturas, como favelas, slums, kampungs, tugurios, mas que guardam em comum grandes carências em qualidade de vida.

As favelas, ou assemelhados, não são atendidas ou são precariamente atendidas com os seguintes serviços: serviços municipais básicos: abastecimento de água, esgoto, coleta de lixo, drenagem pluvial, iluminação pública, pavimentação, logradouros para acesso de emergência; escolas e clínicas em distância acessível, áreas seguras para o lazer infantil.

Conforme Nascimento (2004) as desigualdades flagrantes entre as favelas e sua vizinhança em condição muito melhor, aumenta a tensão social nas áreas mais pobres. O crescimento não planejado dos assentamentos torna difícil o atendimento com serviços convencionais.

O fenômeno de urbanização é uma das mais peculiares mudanças globais nas últimas décadas. Enquanto a população mundial aumenta em cerca de um bilhão de pessoas a cada década, aproximadamente 4/5 desse crescimento ocorre nas áreas urbanas (VARIS e SOMLYÓDY, 1997). Nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, esse crescimento tem sido intensamente marcado pelo aumento paralelo dos índices de pobreza nas cidades.

No Brasil, conforme o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM, 2002)<sup>23</sup>, o quadro de deterioração da qualidade de vida urbana também é acompanhado pelo crescimento da pobreza urbana, da impossibilidade de aquisição de moradia adequada e da insuficiente produção de habitação para a população pobre promovida pelo poder público.

Ao longo de várias décadas o crescimento e o adensamento de áreas pobres nas

---

<sup>22</sup> Fonte: SIGUS, disponível em <https://sigus-r1.mit.edu/>, acesso em 30 Jan 2022

<sup>23</sup> IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Parceria Governo-comunidade. Texto na Internet, disponível em: <http://www.ibam.org.br>. Rio de Janeiro: 2000, acesso em 27 Nov 2021.

cidades ocorreram de forma interativa com a dinâmica da população como um todo. A população pobre sobrevive, geralmente, da economia informal, fornecendo mão-de-obra barata e desqualificada, ao mesmo tempo em que ocupa espaços e usufrui precariamente dos recursos que a vida urbana proporciona. De forma muito real e intensa, está integrada à vida na cidade, ainda que longe de contar com padrões minimamente aceitáveis de saneamento, saúde, habitação, transporte, etc. Na maioria das cidades brasileiras de porte médio a grande, os bairros pobres estão presentes e constituem significativos espaços geográficos e sócio-econômicos, constituindo a cidade real a ser administrada, afirma Nascimento (2004).

#### 4.5 REFERÊNCIA INTERNACIONAL

A Lei nº 14.026/2020 trouxe algumas novas abordagens para os serviços de saneamento básico e isso inclui certo estreitamento entre esses dois termos. Alguns dos fundamentos da política de saneamento que é também de meio ambiente e também de recursos hídricos, em âmbito mais ampliado, visto que a Organização das Nações Unidas (ONU) vem desenvolvendo, há muitas décadas, a construção de uma garantia de água potável e esgotamento sanitário<sup>24</sup> para todos.

Conforme Granziera (2019) os debates internacionais sobre recursos hídricos começaram a tomar atenção na Cidade de Mar Del Plata, República Argentina, no ano de 1977<sup>25</sup>, onde, pela primeira vez, dentro de uma Conferência Internacional se declarou o Direito à Água e a necessidade de haver uma consciência entre a água, o meio ambiente e os

---

<sup>24</sup> No âmbito da ONU, quando a expressão envolve “água e saneamento” deve ser interpretada como “água e esgotamento sanitário”. No Brasil há uma situação peculiar porque a Lei nº 11.445/2007 inclui os quatro eixos do saneamento: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos de drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, mas para efeitos de ONU e para efeitos de outros países, inclusive de língua espanhola, de língua inglesa há sempre o binômio “água e saneamento”.

<sup>25</sup> A discussão sobre águas teve início com o debate ambiental patrocinado pela Organização das Nações Unidas (ONU) com a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em Estocolmo, no ano de 1972. Cinco anos depois, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Água, em Mar Del Plata (1977).

No Brasil, a discussão sobre o tema teve início na década de 1980, com a criação do primeiro órgão ambiental brasileiro em nível federal - a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), em 1973, em resposta ao impasse diplomático gerado pela a posição defendida pelo Brasil em Estocolmo, ao enfatizar o crescimento econômico em detrimento da preservação ambiental.

Fonte: Agência Câmara de Notícias, disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/96392-debate-internacional-sobre-aguas-teve-inicio-em-1972/>, acesso em 08/02/2022.

assentamentos urbanos/humanos. Considerando os assentamentos urbano/humanos, como cidades, visto que é onde, fundamentalmente, acontecem os serviços de saneamento básico. Dessa forma, o quadro de direito humano à água e ao saneamento ou esgotamento sanitário, vem sendo construindo há mais e 40 anos.

Em 1992 a Conferência de Dublin<sup>26</sup> apontou que a situação dos recursos hídricos aproximava-se de um estágio insustentável. Ficava claro, naquele momento, que a questão necessitaria de um pacto político dos governos e da sociedade civil. A Conferência de Dublin também foi especificamente sobre a água, no mesmo ano da Conferência Rio-92<sup>27</sup> e um tema foi agendado: o valor econômico da água, mencionando que a cobrança pela utilização da água pode ser eficiente, mas que não pode comprometer o abastecimento humano. Logo, sublinha-se, que há muito tempo existe a preocupação com direito humano à água. Não importa como seja feito o serviço de saneamento, não importa quanto se cobre pela utilização da água, o direito humano tem de ser preservado, retoma Granziera (2019).

Outro referencial importante, sublinhado na Conferência Rio-92, é o Relatório Brundtland<sup>28</sup> onde foi consolidado o princípio do desenvolvimento sustentável - princípio que já consta na política nacional de meio ambiente, Lei nº 6.938/1981<sup>29</sup>, que trata, além de outros temas, do desenvolvimento socioeconômico, da proteção do meio ambiente e da dignidade da vida humana, alinhado ao que está assegurado na Política Econômica, expressa no artigo 170 da Constituição Federal. Logo, as questões de direitos humanos, questões econômicas,

---

<sup>26</sup> O relatório “A Água e o Desenvolvimento Sustentável”, conhecido como Declaração de Dublin, expressou de forma incisiva a relação entre a água, a pobreza, as doenças, o desenvolvimento sustentável e a produção agropecuária, disponível em: <https://www.ircwash.org/sites/default/files/71-ICWE92-9739.pdf>, acesso em 08/02/2022.

<sup>27</sup> Em 1992, o Rio de Janeiro, sediou a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ficou conhecida como Eco-92 ou Rio-92. Foi a largada para que a conscientização ambiental e ecológica entrasse definitivamente na agenda dos cinco continentes, disponível em [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2303:catid=28&Itemid](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2303:catid=28&Itemid), acesso em 08/02/2022.

<sup>28</sup> Relatório Brundtland é o documento intitulado Nosso Futuro Comum, publicado em 1987. Coordenado pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, e Mansour Khalid, daí o nome final do documento. A comissão foi criada em 1983, após uma avaliação dos 10 anos da Conferência de Estocolmo, com o objetivo de promover audiências em todo o mundo e produzir um resultado formal das discussões.

<sup>29</sup> Lei nº 6.938/1981 Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

dignidade humana são temas que se relacionam entre si. Não podendo ser visto como uma idéia nova. Evidencia-se que isso vem de construções, há muitas décadas, buscando garantir o direito humano à água.

No ano 2000, com reporte aos objetivos do milênio, (ONU de 2000 à 2015) a meta tratava do aumento das áreas protegidas e a diminuição (pela metade) do índice de pessoas sem acesso a água potável e esgotamento sanitário. Finalmente em 2010 a ONU declarou a água e esgotamento sanitário como direitos humanos<sup>30</sup>.

Conforme Granziera (2019) na esteira da Declaração ONU, é correto interpretar que é necessário investir para conseguir garantir o direito à água e esgotamento sanitário. No caso brasileiro, não somente os governos centrais que são os responsáveis, pois existem agentes e os governos subnacionais, (estados federados os municípios dos governos locais as comunidades as organizações não-governamentais e as empresas).

Na releitura dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>31</sup> encontra-se, em cada um deles, uma relação clara com o saneamento básico, então não há uma novidade específica. A confirmação é que falta efetivar, falta sair da teoria, a partir para uma execução prática de efetivamente melhorar o serviço de saneamento básico.

Conforme Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), os ODS são um apelo universal da ONU à ação para acabar com a pobreza, proteger o planeta e assegurar que todas as pessoas tenham paz e prosperidade.

---

<sup>30</sup> A Assembleia Geral das Nações Unidas através da Resolução A/RES/64/292 (28/07/2010) declarou a água limpa e segura e o saneamento um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos.

<sup>31</sup> Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nasceram na Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável no Rio de Janeiro em 2012. O objetivo foi produzir um conjunto de objetivos que suprisse os desafios ambientais, políticos e econômicos mais urgentes que nosso mundo enfrenta.

A escassez de água afeta mais de 40 por cento das pessoas do mundo, um número alarmante que irá crescer com o aumento da temperatura global do planeta, resultado da mudança global do clima. Mesmo após 2,1 bilhões de pessoas passarem a ter acesso à água potável e de qualidade desde 1980, a possível diminuição desse número é um problema central que impacta todos os continentes. Em 2011, 41 países vivenciaram problemas por causa da água – 10 deles estão perto de diminuir o fornecimento de água potável e agora precisam de fontes alternativas para garantir esse insumo básico. O aumento da desertificação e de secas já está afetando esse panorama. Para 2050, está projetado que uma em cada quatro pessoas será afetada pela carência de água.

No caso específico o ODS que mais possui aderência é o de número 6: ÁGUA LIMPA E SANEAMENTO PARA TODOS. O objetivo principal é garantir o acesso universal e seguro à água potável até o ano de 2030, requer investimento em infraestrutura adequada, acesso a saneamento e fomentar a higiene em todos os níveis. Proteger e recuperar ecossistemas que vivem e dependem da água como florestas, montanhas, pântanos e rios é essencial para mitigar a escassez de água. Uma maior cooperação internacional também é necessária para fomentar e apoiar o uso correto da água por meio do tratamento adequado, com a colaboração da tecnologia, em países em desenvolvimento.

A Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, ocorreu em Quito, Equador, em 2016 gerou a Nova Agenda Urbana, chamada Habitat Três<sup>32</sup>, aborda a reabilitação recursos hídricos em áreas urbanas, dessa forma evidencia-se que os centros urbanos têm uma relação profunda com os recursos hídricos, de causa e de efeito: da mesma forma que é preciso retirar água de manancial, muitas vezes, lá mesmo há o lançamento de efluente que deveriam ser tratados, assim sublinhando a relação direta entre o saneamento do recurso hídrico.

---

<sup>32</sup> Disponível em <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>, acesso em 08/02/2022.

## 5 DIÁLOGOS INTERDISCIPLINARES

### 5.1 PESQUISA SOCIAL E OBSERVAÇÃO

Faz-se necessário o estudo sobre o desenvolvimento e sistemas sociais: antropologia de observação. Local de pesquisa está relacionado com a CORSAN, no município de Guaíba/RS, através de autores que se destacaram através da pesquisa social.

No conceito do antropólogo estruturalista, Claude Lévi-Strauss<sup>33</sup>: “Enquanto a sociologia trata de fazer a ciência social do observador, a antropologia busca elaborar a ciência social do observado...” Conforme (LÉVI-STRAUSS, 1967), o antropólogo é o astrônomo das ciências sociais: ele está encarregado de descobrir um sentido para as configurações muito diferentes, por sua ordem de grandeza e seu afastamento, das que estão imediatamente próximas do observador.

Nota-se bastante importante a contextualização da ação e os demais fatores que a determinam. O Culturalismo Norte americano – escola de Franz Boas<sup>34</sup> e Ruth Benedict<sup>35</sup> contribui de maneira objetiva: os padrões de cultura, inclusive empresarial, que são formados interferem na construção da personalidade, do modo de agir e apresentam resultados nas mais diversas áreas do conhecimento. A cultura vai estimulando e vai formando, ou descartando pontos de personalidade.

A Escola de Chicago também contribui através do e Jornalista Robert Park<sup>36</sup>, com seus estudos do comportamento humano no meio urbano. Desenvolveu agenda de investigação, com os seguintes temas: fixidez, mobilidade, isolamento, forma de habitação, forma de ocupação profissional, transmissão de costumes e notícia, greve, escolas, taxas de divórcios.

---

<sup>33</sup> Claude Lévi-Strauss, antropólogo, professor e filósofo francês, embora tenha nascido na Bélgica. É considerado o fundador da antropologia estruturalista.

<sup>34</sup> Franz Uri Boas foi um antropólogo teuto-americano, um dos pioneiros da antropologia moderna que tem sido chamado de "Pai da Antropologia Americana".

<sup>35</sup> Ruth Benedict, antropóloga, introduz o tema de modelos culturais e apresenta-nos uma visão dinâmica de cultura centrada na ideia de totalidade cultural.

<sup>36</sup> Robert Park, jornalista e antropólogo especialista em antropologia urbana. Um teórico “na medida em que via a sua principal contribuição no desenvolvimento de um conjunto de conceitos que permitiriam uma classificação sistemática para a análise de dados sociais”.

A aplicabilidade estava baseada no fato de que as cidades compõem a Ordem Moral – como um determinado bairro, uma determinada comunidade se organiza. Como se formam esses mosaicos, desses diferentes grupos. Regiões morais e espaço da separação das pessoas. Cidades são lidas um pouco como espaços de separação das pessoas, ainda hoje [2022] fazem parte do senso comum pra pensar as cidades, estabelecendo relação com o espaço CORSAN no município de Guaíba/RS, pois o reflexo da Escola de Chicago é exatamente a análise do espaço urbano. Somam-se a esta, outras Escolas – cada uma com uma forma de participação distinta.

Nesta Dissertação houve previsão de trabalho de campo, desenvolvido através de entrevistas semi-estruturadas que serviram de insumo, assim como os demais conceitos. No entanto, não há como pensar em trabalho de campo sem referenciar Bronislaw Malinowski (Estrutural Funcionalismo)<sup>37</sup>. O que se extrai desse autor é a lógica prática, trabalho etnográfico detalhado, somado à teoria. No caso prático, a CORSAN no município de Guaíba/RS é uma instituição que organiza toda a vida da sociedade (população atendida e, em especial os funcionários e seus dirigentes). As funções sociais de uma companhia de abastecimento proporcionam aos seus dirigentes um determinado nível de compromisso e acessos. Nesse ponto, questiona-se: O que advém da cadeia de comando? Qual a racionalidade prática da atividade e quais são as trocas lógicas? O argumento funcional depende do fator não-convicente que liga os efeitos sociais e psicológicos. Além do mais é difícil contestar que as normas clarificadas não faziam parte do resultado que se pretendia alcançar.

Na contribuição da linha Estrutural Funcionalista é importante avaliar a relação com o entendimento do sociólogo Émile Durkheim<sup>38</sup>: a sociedade pode ser comparada a um "organismo" por ser, assim como esse, composta por partes que interagem entre si. Nessa linha aborda as ações igualitárias, a coesão e garantia dos direitos individuais e coletivos de

---

<sup>37</sup> Destaque para o trabalho: Os Argonautas do Pacífico Ocidental, no primeiro capítulo metodológico do livro onde está descrita minuciosamente como se faz trabalho de campo, uma verdadeira riqueza para o trabalho etnográfico. Aborda diversas esferas: questões de religião, espiritualidade, parentesco, política e economia valendo-se de “colares que se movem no sentido horário e os braceletes, numa direção oposta” (MALINOWSKI, 1976). Kulan é um grande sistema de troca cerimonial entre as diferentes ilhas, indicando o sistema econômico, de obrigações e de prestígio da sociedade. Conforme Marcel Môtas, autor francês, trata-se de um Fato Social Total.

<sup>38</sup> Émile Durkheim foi um psicólogo, filósofo e sociólogo francês do século XIX. Junto a Karl Marx e Max Weber, compõe a tríade dos pensadores clássicos da Sociologia. Delimitou o primeiro conjunto de regras do método sociológico.

forma hegemônica. A visão de sociedade coesa, estável que supre as necessidades básicas através de funções e instituições dos indivíduos é um pouco ultrapassada e hiper valorizada. As necessidades mais básicas dos seres humanos não suprem integralmente. Nem sempre são plenamente atendidas pelas instituições.

Há de ser considerado que a prestação de serviços exercida pela CORSAN no município de Guaíba/RS está intimamente relacionada com a Lei nº 14.026/2020, que atualiza o Marco Legal do Saneamento Básico e altera uma série de leis da ANA e do Saneamento Básico, e mais, somado ao processo de concessão administrativa. Recentemente, acrescentam-se, as idéias de Privatização da companhia. Nota-se que o estudo de Conflito<sup>39</sup>, sob a ótica da Antropologia, é uma necessidade e encontra maior aderência na escola de Manchester.

Na Escola de Manchester não é mais a estabilidade, a harmonia, não mais interlocutores afastados em sistemas hegemônicos, é a coesão social, e sim processos de conflito e processos de construção o tempo todo. A escola de Manchester complexifica a escola do Estrutural Funcionalismo. A base metodológica foi a de-subordinização – descolonização. Foram estudadas as relações sociais dentro do contexto urbano fazendo a análise de situação, olhar aquele momento dentro de uma perspectiva histórica, fazendo a análise da situação.

Observa-se com atenção o texto de Herman Max Gluckman<sup>40</sup>: “Análise de uma Situação Social na Zululândia Moderna”, em especial como os grupos vão se reposicionando a partir de diferentes objetivos, dando margem ao desenvolvimento de uma antropologia política, mas considera um recorte, não sendo necessário um tempo longo, apenas o período determinado para o estudo específico, somente para o caso em si. Introduce o tempo e a história a partir do caso relatando as mudanças dentro de um tempo determinado. Gluckman e os demais autores da Escola de Manchester incorporam as mudanças em sua própria etnografia.

---

<sup>39</sup> O termo “Conflito” passou a ser uma identificação da Escola de Manchester, pois o pano de fundo foram estudos na África e na África do Sul e algumas passagens entre a Coroa Britânica e a necessidade de controlar essas colônias sob sua responsabilidade. Fazer uma mediação entre a Colônia e o processo de descolonização da África, Guerra do Vietnã, processo da Revolução Cubana.

<sup>40</sup> Herman Max Gluckman tinha formação no marxismo e eram intelectuais públicos, antirracista, anticolonial contra o Apartheid na África do Sul, mais de esquerda e criticam trabalhos só presos às regras.

Conforme definido por outra tributária da Escola de Manchester, Margaret Mary Douglas<sup>41</sup>, no livro – Como as Instituições Pensam, a teoria marxista presume que uma classe social pode perceber, escolher e agir de acordo com seus próprios interesses grupais. A teoria democrática baseia-se no conceito da vontade coletiva. No entanto, quando se trata de empreender uma análise detalhada, a teoria da escolha racional individual só encontra dificuldades ao abordar o conceito de comportamento coletivo.

Os antropólogos da escola de Manchester não se prendem tanto às regras, e sim, como as pessoas vivem, qual a situação real, qual a situação de separação. Estes estudos eram encomendados e aportados valores para sua execução. A origem do dinheiro da pesquisa constrange o material que será produzido.

## 5.2 MATRIZ DE COMPLEXIFICAÇÃO

A matriz de complexificação é a indicação de alguns dos principais itens contidos na perspectiva conceitual e metodológica identificados no trabalho. A matriz está apresentada como anexo. A soma das informações advindas da observação de campo, da revisão bibliográfica, sobre pontos da gestão, da administração, da engenharia e como isso se repercute em algumas pessoas e algumas instituições, tentando demonstrar a complexidade do tema e sinalizar para um erro conceitual bastante comum: “falta de saneamento é, exclusivamente, falta de obra”.

Essa “matriz” tem necessidade de ser dinâmica, as ações estão ocorrendo - exemplo disso é a PEC que retira exigência de plebiscito para venda de estatais é aprovada em primeiro turno na Assembleia<sup>42</sup>. Outras ações, ainda no âmbito de uma possível privatização, se o cumprimento de metas, inclusive com os investidores, significaria aumento da tarifa, mesmo sendo trabalhado em conjunto por uma agência reguladora, ainda ficam sem resposta.

---

<sup>41</sup> Margaret Mary Douglas estudou Ciências Políticas, Economia e Filosofia na Universidade de Oxford, orientada pelo antropólogo Evans-Pritchard, o qual teve grande influência no seu desenvolvimento intelectual.

<sup>42</sup> Detalhamento em <https://casacivil.rs.gov.br/pec-que-autoriza-venda-da-corsan-e-aprovada-em-primeiro-turno#:~:text=Na%20tarde%20desta%20ter%C3%A7a%2Dfeira,Estado%20do%20Rio%20Grande%20do%20Sul>, acesso em 02/02/2022.

Contribuem para o aumento da complexificação alguns fatores: interveniência do governo federal em ações do município; acesso aos recursos públicos, abertura do capital da CORSAN; mercantilização: cidadão cliente; e a Parceria Público Privada, modelo dos fluxos múltiplos e análise da política pública, com os seguintes detalhamentos:

### **5.2.1 INTERRELAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS**

Se por um lado a interveniência do governo federal em ações do município visa uniformização da ação, e sua eventual aplicabilidade em outras localidades com características semelhantes, costumeiramente, essas mesmas ações sofrem pela escassez de detalhamentos necessários ao seu bom funcionamento – as características econômico-sociais não respondem a integralmente sobre a realidade de um local.

Em termos de política por níveis administrativos, conforme sustenta Brakarz, Greene, e Rojas (2002), uma das lições da experiência com elaboração de programas é que as maiores dificuldades resultam de diferenças políticas fortes entre o governo federal e os municípios, particularmente quando estão envolvidos os governos de capitais. Tais diferenças com frequência bloqueiam as relações interinstitucionais necessárias para a adequada execução de programas. Na maioria dos casos, os governos federais possuem maior capacidade financeira para realizar grandes investimentos, afirma Nascimento (2004).

A participação dos municípios, porém, é vital para a realização dos programas de investimentos, mais adaptados a realidade local. Isso é explicado pela competência municipal no controle do uso do solo urbano e por sua responsabilidade em prover e manter serviços urbanos locais. A experiência do BID, por exemplo, é de que os melhores resultados foram obtidos em programas gerenciados diretamente pelo município ou com sua ampla participação. Segundo aqueles autores, a interdependência requer convívio que nem sempre é politicamente conveniente, requerendo compromisso de ambos os lados para funcionar adequadamente. A melhor solução é a busca de acordo em bases técnicas e a utilização de esquemas flexíveis de implantação, em que o governo federal ou estadual comprovem coordenação e supervisão técnica geral para os programas, enquanto que os municípios ficam com a responsabilidade pela execução de projetos específicos em suas jurisdições.

Considera-se também que muitas abordagens eficientes para a provisão de habitação e

infraestrutura raramente podem sobreviver à fase de demonstração ou projeto piloto, e tendem a não ser reprodutíveis. Os principais motivos são a falta de articulações institucionais claras, a falta de sustentabilidade econômica e a falta de reinvestimento. Iniciativas inovadoras são sempre vistas como ameaças para as estruturas existentes em administrações locais. As resistências internas às mudanças são constantes nos embates institucionais e são também comuns as dificuldades e omissões no compartilhamento de informações entre todos os envolvidos nas estruturas administrativas. (UN - HABITAT, 2002). Quando se utiliza um PMSB como base para a argumentação, também há de ser considerado o correspondente Plano da Bacia onde o município está inserido.

### **5.2.2 ACESSO AOS RECURSOS PÚBLICOS**

O ambiente institucional do setor de saneamento é complexo, possui normas e regulamentos não exatamente harmônicos entre si, o que torna o desenvolvimento do serviço sujeito a interpretações difusas dentre as diferentes esferas de governo, considerando, sobretudo, os órgãos de controle interno e externo, os órgãos ambientais, os órgãos de controle social e a gestão de negócio, como um todo.

O conflito de interesse tem origens variadas, destacando-se: pouca cooperação entre as instituições (até mesmo dentre as Secretarias do município de Guaíba); interface com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através da CORSAN; interface com o município de Porto Alegre, através do DMAE; e dentro de cada um desses, mudança ou desvio dos objetivos iniciais (mudança de prioridades), falhas de projetos, falhas de fiscalização e restrições de recursos.

### **5.2.3 PRECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO E O OBJETIVO SOCIAL**

Conforme desenvolvido por (HENRIQUE, 2017) o modelo de cobrança pelos serviços de saneamento tende a induzir as empresas de saneamento à venda da maior quantidade de água possível, ou seja, interessa ampliar a oferta e o consumo de água, assim como interessa retardar o investimento em tratamento de esgotos. Segundo o autor, isso ocorre porque na perspectiva de manutenção ou ampliação do lucro são privilegiadas ações de aumento de disponibilidade hídrica frente à gestão de demandas; de retorno dos níveis de consumo após a

crise para reequilíbrio econômico; de seletividade de obras e operação dos sistemas de abastecimento frente aos de tratamento de efluentes; da atuação proativa pela água e de atuação em decurso de prazo quanto ao esgotamento sanitário e qualidade ambiental.

Embora que os serviços de abastecimento de água, com qualidade compatível com a proteção da saúde e em quantidade suficiente às necessidades básicas da população usuária; coleta, tratamento e disposição ambientalmente adequada e sanitariamente segura dos esgotos sanitários e dos resíduos sólidos, incluídos nesses os rejeitos domésticos, de atividades comerciais e de serviços, industrial e de atividades públicas, devam atender de forma equalitária toda a população, isso não é uma realidade.

No município de Guaíba/RS é bastante importante observar e aplicar que o conceito se refere à inclusão das melhorias sanitárias domiciliares como item específico em saneamento. Tal se justifica pela necessidade real dos programas de saneamento básico desenvolvidos, sobretudo, junto às populações mais pobres. No município a implantação de sistemas era realizada normalmente até o nível de cada rua, sem a chamada ligação predial. A finalização do sistema até o interior das casas era deixada a cargo de cada família contribuinte. Com o tempo no município de Guaíba (assim como em diversos municípios brasileiros) a interligação não era realizada. Os motivos mais comuns eram a ausência ou inadequação de instalações mínimas dentro de casa, ou a própria falta de recursos, motivação ou preparo dos moradores para o período posterior à implantação dos programas.

#### **5.2.4 ABERTURA DO CAPITAL DA CORSAN**

É necessário observar o cenário político, institucional e econômico que pode culminar com a abertura de capital da CORSAN e identificar os principais argumentos utilizados pelos defensores e pelos grupos contrários à estratégia de privatização. Reconhecidos processos de privatização, não somente na área do saneamento já ocorreram no Brasil – sendo eles nas áreas de infraestrutura rodoviária, energia, telefonia e demais. Algumas companhias de Saneamento também já trabalham com capital aberto na Bolsa de Valores – cada uma com suas particularidades e vontades políticas próprias.

Com relação à abertura do capital da CORSAN é importante trazer os conceitos gerais consagrados, com estruturas semelhantes: Em “Economics of the public sector”, Stiglitz

(2000) procurou compreender os papéis desempenhados por estados e pelo mercado para o bom funcionamento da economia e das estruturas sociais vigentes, a partir de certos setores-chave. Para tanto, valeu-se primordialmente de modelos e técnicas microeconômicas, bem como dos conceitos de eficiência, equidade e distribuição de renda, apropriando-se dos teoremas e postulados da chamada Economia do bem-estar.

Há de se considerar, dentre os conteúdos desenvolvidos a que nem a propriedade privada, nem o controle do estado devem trabalhar de forma isolada, posto que os diversos interesses (interpretado como atendimento à população com serviços essenciais de abastecimento de água e esgotamento sanitário) necessitam de composição entre os prestadores de serviço, de forma salutar. O equilíbrio necessita garantir a segurança para os negócios, referências legais e sustentação do modelo capitalista / financiador, atuando por meio de políticas sociais e medidas de macro e/ou microeconomia.

Segundo Stiglitz (2000), a controvérsia contemporânea reside, pois, na forte tensão existente entre essas duas esferas e na complicada definição dos seus limites de atuação. Em outras palavras, busca-se ainda hoje [2022] o estabelecimento de relações mais harmônicas, equilibradas e convergentes entre os estados e a iniciativa privada, na medida em que as demandas coletivas, o bem-estar da população e os interesses dos donos do capital nem sempre seguem a mesma direção.

No entendimento do economista Stiglitz as seis principais razões que podem fazer com que o mercado não atue da forma esperada ou relacionando-se como causa e efeito:

- quando não há concorrência perfeita e determinadas empresas ou grupos têm certas vantagens competitivas sobre os demais, dando origem a monopólios ou oligopólios;
- no caso de bens ou serviços públicos em que o controle privado não é economicamente vantajoso, mas cujos benefícios totais produzidos são importantes para a sociedade;

- quando são geradas externalidades negativas ou positivas e os investimentos privados se tornam incapazes ou insuficientes para mitigá-las, minimizá-las ou ampliá-las;
- quando as empresas privadas não têm condições de fornecer os bens e serviços demandados por um preço minimamente razoável que os indivíduos estejam dispostos a pagar;
- quando existem falhas de informação e as empresas privadas não fornecem dados adequados ou suficientes aos consumidores e aos organismos criados para o seu controle;
- em períodos de crise ou instabilidade econômica, quando se elevam os índices de desemprego e inflação, e retraem-se os níveis de consumo e investimento com recursos privados.

Conforme Stiglitz (2000), mesmo já sendo suficiente qualquer uma dessas falhas o mercado constituiria, por si só, um argumento em favor da atuação governamental. Entretanto, existiriam ainda dois outros fatores que justificariam a interferência estatal na economia:

- as desigualdades sociais e a necessidade de redistribuição de renda por distintos programas sociais e de transferências;
- o fato de que, muitas vezes, os indivíduos isoladamente podem tomar decisões equivocadas, na medida em que nem sempre são os melhores juízes dos próprios interesses.

Essa intervenção do poder público, quando necessária, pode ser concretizada de quatro formas, ainda que algumas ações tenham caráter ambíguo e enquadrem-se em mais de uma das categorias propostas pelo autor, são elas:

- produção de bens e serviços;

- regulamentação, regulação e concessão de incentivos à produção privada;
- compra de bens e serviços;
- redistribuição de renda, por meio de benefícios ou de transferências sem a contrapartida de bens ou serviços.

O fato de o desenvolvimento da atividade ser desenvolvido exclusivamente e isoladamente pela esfera pública também não garante êxito. Stiglitz (2000) menciona quatro falhas de governo responsáveis pela incapacidade sistemática do poder público para cumprir os objetivos de seus programas, são elas:

- sua reduzida disponibilidade de informações necessárias para a tomada de decisões corretas num curto espaço de tempo;
- seu baixo domínio sobre as respostas privadas e sobre as consequências de suas intervenções;
- seu controle limitado da burocracia, acarretando em demora, intencional ou não, para a aplicação e/ou cumprimento de dispositivos legais aprovados pelo poder legislativo;
- sua enorme vulnerabilidade aos processos políticos, interesses e pressões de grupos organizados.

Stiglitz (2000) ressalta que, para os críticos da intervenção governamental na economia, esses quatro elementos já seriam obstáculos suficientemente fortes para que os estados se abstivessem de tentar resolver as falhas dos mercados. O reconhecimento dessas fraquezas implica o fato de que o poder público deve intervir unicamente nos setores em que são mais importantes os problemas e nos campos nos quais existem provas de que sua atuação pode levar a uma grande melhora.

O economista ainda explica que muitas das ações estatais destinadas a remediar as insuficiências da economia de mercado historicamente produziram efeitos distintos do

esperado, às vezes agravando situações de desigualdade e exclusão. Entre outros motivos, lembra que os programas e políticas não são instituídos por governos ideais, mas resultam de complicados processos políticos. Comumente também não passam de retórica, pois seus objetivos declarados diferem enormemente da sua aplicação prática.

Considerando esses fatos, Stiglitz (2000) ressalva que, mesmo que a intervenção estatal possa levar a alguma melhoria, isso não implica que ela seja desejável. Para ele, é preciso ponderar a forma e as consequências de cada ação, pois, na maioria das vezes, uma interferência limitada do estado pode melhorar, mas não resolver completamente os problemas mais graves. O peso de seus atos, neste caso, seria variável, segundo as especificidades locais, a gravidade das falhas e a capacidade atribuída aos governos para solucioná-las.

A partir dessas reflexões, (OLIVEIRA, 2015) destaca que é preciso sempre levar em conta, tanto as limitações do estado, como dos mercados. O objetivo é encontrar a forma na qual essas duas esferas atuem conjuntamente, reforçando-se mutuamente. Mesmo advertindo que não há um consenso sobre o melhor caminho a seguir para atingir essa meta, ele aponta, dentre outras alternativas propostas pela literatura, que a solução pode estar na organização e cooperação entre pequenos grupos de pessoas com interesses mútuos.

A esse respeito, Stiglitz (2000) sustenta que as decisões coletivas sobre ações e investimentos refletem melhor a opinião, os interesses e a vontade da maioria da população, sobretudo no que se refere aos bens e serviços públicos, embora seja difícil atender às preferências de todos os diferentes segmentos sociais que se fazem representar. Em sua opinião, os processos políticos teriam resultados mais positivos para o bem-estar dos indivíduos que aqueles comandados pelas leis de mercado.

Numa democracia, as deliberações são definidas a partir do estabelecimento de um consenso entre diferentes opiniões. Entretanto, Stiglitz (2000) chama a atenção para a necessidade de se apurarem os mecanismos de participação e escolha, para que se tornem mais claros, equilibrados e alinhados às reais demandas dos cidadãos, considerando que estes possuem gostos e necessidades particulares, em consonância com distintos aspectos econômicos e culturais, afirma Oliveira (2015).

Ainda assim, Stiglitz (2000) entende que não é possível fugir de uma polêmica nos processos decisórios que envolvem o setor público, o mercado e os interesses sociais: o dilema entre o aumento da eficiência econômica e a distribuição mais equitativa da renda. Na sua concepção, um bom Programa deve buscar o difícil equilíbrio entre essas variáveis, embora frequentemente seja necessário renunciar a algum grau de eficiência para reduzir as desigualdades e aumentar o bem-estar das pessoas.

Para Stiglitz (2000), somente em determinadas circunstâncias seria possível aumentar a eficiência econômica, como deseja o setor privado, sem abdicar do objetivo de reduzir as desigualdades. Bastaria, para isso, que os programas públicos fossem mais bem planejados, com o auxílio de mecanismos efetivos de participação. No entendimento do autor, a organização social elevaria o nível de exigência da população e favoreceria o bom desempenho do governo e da economia.

O fortalecimento dos canais democráticos formalmente constituídos permitiria, então, a alocação dos recursos disponíveis de maneira mais equilibrada, equitativa e justa, em sintonia com os interesses governamentais e com os objetivos privados. Na visão do autor, isso garantiria ou pelo menos induziria a universalização de direitos básicos, como o acesso às infraestruturas e serviços essenciais, entre eles o abastecimento de água e o esgotamento sanitário.

### **5.2.5 CIDADÃO – CLIENTE**

Conforme (OLIVEIRA, 2015) quando analisa o cumprimento da implementação das políticas públicas de saneamento, em especial a redução das desigualdades e ao bem-estar da população, enfatiza que não há relação direta com a abertura de capital das companhias estaduais de saneamento. Afirma ainda que inúmeras experiências de gestão pública e privada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário vêm sendo sistematicamente avaliadas e comparadas por uma série de pesquisadores em todo o mundo. Os estudiosos procuram identificar as principais virtudes, fraquezas e contradições características desses dois modelos, baseando suas análises e conclusões em evidências empíricas e num diálogo constante com as teorias disponíveis na literatura.

Os trabalhos produzidos nos últimos anos estão permeados por um claro confronto de

ideias. De um lado, há uma corrente de autores que argumenta a favor da estruturação do setor em torno de estratégias de mercado e a sua submissão a critérios de eficiência econômica. Em posição oposta estão os que ressaltam seu caráter de direito básico universal, próprio da conquista da cidadania e da vida em comunidade, subordinado aos interesses e necessidades da população, afirma Oliveira (2015).

Segundo Castro (2008), as pesquisas que respaldam as visões empresariais sobre essa questão baseiam-se em um discurso aparentemente técnico para justificar que esta pode ser uma solução para:

- a baixa cobertura em certas áreas;
- a precária qualidade dos serviços;
- o empreguismo;
- a tolerância com a inadimplência;
- as interferências políticas;
- os privilégios;
- os gastos excessivos com custeio;
- a falta de planejamento estratégico;
- a escassez de investimentos.

Todavia, as conclusões nesse sentido frequentemente são amparadas por análises puramente quantitativas, sem maiores preocupações com a qualificação política / sociológica das reflexões oferecidas. Além da pobreza e da superficialidade dos argumentos utilizados, algumas vezes identificam-se fragilidades metodológicas importantes nos estudos, o que invariavelmente os leva a resultados um tanto incoerentes com as considerações apresentadas (CASTRO, 2008).

Por outro lado, Fujiwara (2005) constatou que a privatização dos sistemas de saneamento em determinados municípios no Brasil implicou a redução significativa da mortalidade infantil por doenças infecciosas e parasitárias, em virtude da melhoria dos indicadores de qualidade da água ofertada à população carente naquelas localidades – consideração contrária à ideia de que os ganhos advindos da desestatização seriam absorvidos pelas próprias empresas ou transmitidos somente às elites.

Conforme (OLIVEIRA, 2015), conclusões otimistas, como essa, no entanto, não são compartilhadas pela maior parte dos especialistas que se debruçaram sobre o tema. Na realidade, os trabalhos publicados nas últimas décadas, invariavelmente, verificaram efeitos perversos, excludentes e muito abaixo das expectativas na maioria das experiências nacionais e internacionais de atuação privada no setor, embora tenham observado a melhoria pontual de alguns poucos indicadores de desempenho econômico ou operacional. Outra constatação importante é que grande parcela dos investimentos realizados por grupos privados contou com fortes subsídios governamentais e priorizou o abastecimento de água, em detrimento do esgotamento sanitário. Já as tarifas foram encarecidas para garantir elevadas margens de lucro e bancar o custeio das operações e das estruturas de controles instituídas, onerando os segmentos mais pobres da população e agravando as desigualdades sociais que deveriam ser combatidas a partir da implementação dos serviços em regiões carentes.

Além desses problemas, os estudos dedicados à análise da gestão privada do saneamento identificaram (HALL, 2001; BAYLISS, 2002; HALL; LOBINA, 2002; OLIVEIRA, 2005; HELLER; CASTRO, 2007; MELO; JORGE NETO, 2007):

- a falta de concorrência;
- a dificuldade, por parte do poder público, de renegociar ou revogar os acordos insatisfatórios;
- a incapacidade, por parte dos operadores privados, de cumprir as metas traçadas pelos poderes concedentes, uma vez que as necessidades dos usuários habitualmente se opunham aos princípios de viabilidade e eficiência mercantil seguidos pelas empresas;

- a pouca transparência para com os usuários;
- a consolidação dos interesses das elites dominantes;
- os casos de corrupção;
- a precarização das relações trabalhistas dentro das companhias;
- a priorização de áreas populosas e economicamente mais atrativas, onde as redes já estavam estruturadas e as perspectivas de lucro seriam maiores, em detrimento daquelas nas quais o retorno financeiro não era garantido.

Nesse sentido, Heller e Castro (2007) argumentam que os enfoques privatistas e mercantis sobre o saneamento merecem uma avaliação crítica, na medida em que subordinam as necessidades e interesses sociais aos requerimentos e critérios de eficiência empresarial. Nesse modelo, o cidadão passa a ser tratado como um cliente, e, muitas vezes, não tem assegurado o acesso a serviços de qualidade, independentemente de sua inserção econômica, gênero ou etnia.

### **5.2.6 PARCERIA PÚBLICO PRIVADA**

Conforme Ferreira (2019) o debate sobre a reforma estatal ainda é um processo em aberto. Apesar da euforia da década de 1990, com a experimentação das propostas de sua redução, cada caso tomou feições particulares. Em maior ou menor medida, as reformas adotadas foram reformas orientadas para promover o ajuste fiscal, para se enquadrar na nova economia global e para atender as novas demandas sociais. No caso brasileiro, apresentam-se as particularidades desse processo e as transformações ocorridas na estrutura burocrática em um cenário de consolidação democrática e de crescimento da demanda social por maior eficiência da provisão de bens e serviços públicos.

(BRESSER PEREIRA, 1998; 2010) afirma que o debate sobre a reforma do estado brasileiro é sucessor de uma grave crise fiscal, política e institucional ocorrida na década de 1980. Esses três fatores, mutuamente associados, podem ser compreendidos como definidores das profundas transformações no tamanho e no modelo de intervenção estatal. Do ponto de vista fiscal, a instabilidade econômica face à pesada estrutura de um estado provedor direto de

bens e serviços públicos, desconcertou as contas públicas, marcadas por altos níveis de inflação e crescimento exponencial da dívida pública. No plano político, a redemocratização evidenciou a ruptura do pacto burocrático-autoritário sustentado pela ditadura militar e a emergência de um novo pacto social a partir de novas relações de poder. No plano institucional, a Constituição Federal de 1988 erigiu novas instituições pautadas pela descentralização político-administrativa<sup>43</sup> e pela garantia de direitos sociais, propondo um modelo de proteção social redistributivista.

Ainda no plano institucional, afirma Ferreira (2019) a atual Carta Magna incorporou mecanismos de participação e controle social<sup>44</sup> que, associados à descentralização, perseguiram formas de assegurar os direitos sociais estabelecidos. Todavia, apesar da estrutura formalmente montada em termos institucionais, organizacionais e financeiros, observou-se baixo desempenho em proporcionar bem-estar à população, decorrente de distorções em função de práticas de clientelismo, centralização decisória, fragmentação institucional e baixo controle social (DRAIBE, 1993). A matriz institucional estabelecida mostrou-se insolúvel a partir do modelo redistributivista de proteção social previsto, necessitando de ajustes no campo da economia e da formação de uma administração pública mais eficiente (FAGNANI, 1997; MARTINE, 1989).

Ainda no âmbito da reforma do Estado brasileiro, a chamada Nova Gestão Pública, definida por (BRESSER PEREIRA, 1998; 2010) procurou implantar um sistema de administração, baseado em quatro pilares:

- torna os gerentes dos serviços responsáveis por resultados, ao invés de obrigados a seguir regulamentos rígidos;
- premia os servidores por bons resultados e os pune pelos maus;

---

<sup>43</sup> O Sistema Único de Saúde (SUS) é um ótimo exemplo para ilustrar a descentralização e a desconcentração de competências e de responsabilidades para garantir o acesso universal e igualitário ao serviço de saúde pública no Brasil.

<sup>44</sup> Com a nova Carta Magna (Constituição Federal / 1988), vários Conselhos setoriais ganharam força de lei para acompanhar o andamento de políticas públicas. Obrigatoriamente, por lei federal específica, são obrigatórios os conselhos de saúde (Leis nº 8.080/90 e nº 8.142/90), assistência social (Lei nº 8.742/93), da criança e do adolescente (Lei nº 8.069/90), etc.

- realiza serviços que envolvem poder de estado através de agências executivas e reguladoras; e
- mantém o consumo coletivo e gratuito, mas transfere a oferta dos serviços sociais e científicos para organizações sociais, ou seja, para provedores públicos não estatais que recebem recursos do estado e são controlados através de contrato de gestão (o que é mais importante)

Através dessas quatro características – principalmente da última – o poder público garante os direitos sociais, mas transfere sua provisão ou oferta para organizações quase estatais que são as organizações sociais.

Essa perspectiva representa os elementos norteadores da reforma gerencial no Brasil, destacando a emergência do papel estatal como regulador e promotor dos serviços públicos, preferencialmente, perseguindo a descentralização, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Sua abrangência também atingiu as agências setoriais responsáveis pela provisão de infraestrutura: telecomunicação, energia, transporte, habitação e saneamento, afirma Ferreira (2019).

Ainda o mesmo autor retrata que o aprofundamento da globalização e da democracia tornaram-se fatores imperativos para aumento do desempenho estatal. Após o governo FHC, o governo Lula (2003-2010), apoiado pelos movimentos sociais, sindicais e parte de setores empresariais ligados à indústria<sup>45</sup> deu continuidade ao processo de liberalização da economia iniciada pelo seu antecessor, porém freou o processo de privatização das empresas públicas e retomou o papel estatal como fomentador na construção da infraestrutura nacional. Neste sentido, ao final de 2004, o governo federal inseriu no ordenamento jurídico nacional o instrumento de PPP, instituído pela Lei federal nº 11.079/2004<sup>46</sup>, como uma forma de

---

<sup>45</sup> Chapa que encabeçou o pleito vitorioso das eleições presidenciais de 2002, foi formada pela aliança entre o Partido dos Trabalhadores (PT) o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), encabeçada pela chapa vitoriosa entre Luis Inácio Lula da Silva (Lula) e José de Alencar, respectivamente, sendo o último um empresário vinculado ao setor industrial.

<sup>46</sup> Lei nº 11.079/2004 Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

intervenção pública de caráter gerencial para ofertar infraestruturas em que o estado, sozinho, em tese, não representa uma alternativa eficiente.

De forma genérica, PPP pode ser definida como qualquer forma de relação de cooperação entre o setor público e o privado que tenha por finalidade proporcionar bens e serviços para a sociedade (BONOMI e MALVESSI, 2008). Todavia, no âmbito dessa Dissertação o conceito está restrito ao definido juridicamente pela Lei nº 11.079/2004 que ocorre sob duas diferentes modalidades de concessões: patrocinada e administrativa, descritas a seguir (SUNDFELD, 2005):

- Patrocinada: é a concessão de um serviço público que envolve a remuneração do concessionário com base em tarifa cobrada dos usuários e contraprestação do poder concedente. Está fundamentada nas Leis federais nº 9.074/1995<sup>47</sup> e nº 8.987/1995<sup>48</sup>.
- Administrativa: também se trata de uma concessão de serviço público, porém não envolve remuneração do concessionário via tarifa cobrada dos usuários. Neste caso, o poder concedente arca integralmente com a remuneração do concessionário.

Conforme Ferreira (2019) as PPP's são um gênero de concessão que se diferenciam das formas tradicionais pelas seguintes características: o contrato de PPP não pode apresentar valor inferior a 20 milhões de reais, o período de prestação dos serviços tem por tempo mínimo 5 anos e máximo de 35 anos e a remuneração do parceiro privado poderá variar em função do desempenho do serviço prestado, conforme padrão de qualidade definido em contrato.

### **5.2.7 MODELO DE FLUXOS MÚLTIPLOS**

O Modelo de Fluxos Múltiplos tem sido amplamente aplicado para analisar estudos de caso no contexto brasileiro (COSTA & REZENDE, 2016, EÇA, FRACALANZA, &

---

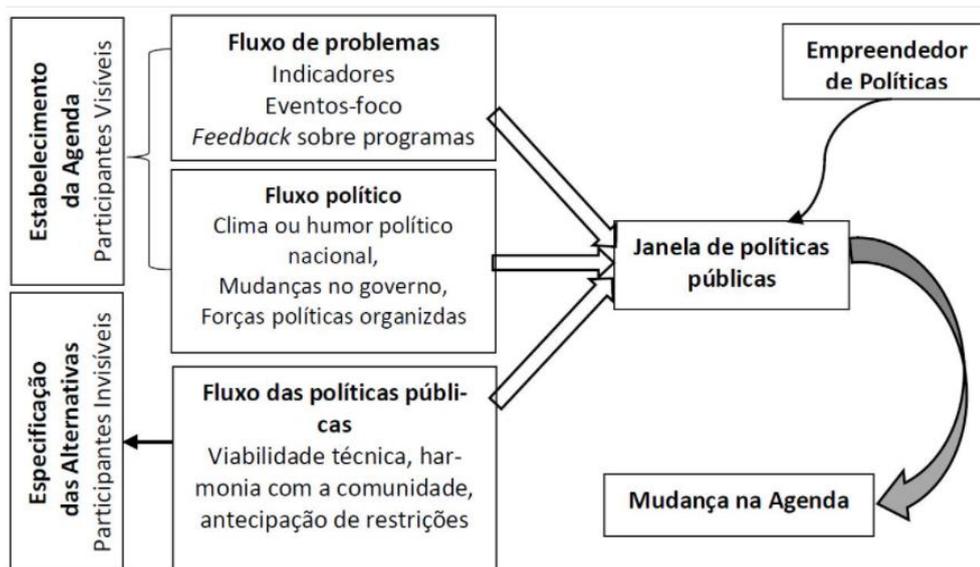
<sup>47</sup> Lei Federal nº 9.074/1995 Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

<sup>48</sup> Lei Federal nº 8.987/1995 Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

JACOBI, 2011; FERREIRA, 2013). Também foi abordado em análises teóricas que realizam uma interpretação crítica desse modelo, suas características e possíveis aplicações (CAPELLA 2006; CAPELLA, BRASIL, & SUDANO, 2015; GOTTEMS, PIRES, CALMON, & ALVES, 2013). Esses estudos geralmente enfatizam a flexibilidade do método e atestam que a articulação entre a definição do problema, a definição de alternativas e o processo político, proposta por Kingdon (1995), é produtiva para explicar as inovações na agenda pública. No entanto, enfatizam a importância de se aplicar o modelo levando em consideração a realidade local a ser analisada e seu contexto histórico.

Kingdon (1995) considera que as políticas públicas são formadas por quatro processos: a) estabelecimento de uma agenda de política pública; b) consideração de alternativas; c) escolha das alternativas e d) implementação da decisão. O modelo dos múltiplos fluxos aborda os dois primeiros: Estabelecimento de uma agenda de política pública no qual se considera que a agenda é definida pelo autor, baseada em um conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas concentram sua atenção.

**Figura 5 - Síntese do Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon**



Fonte: Kingdon 1995, 2007 e 2011

Com relação ao fato de uma ação passar a ser prioritária frente outra, como ela desperta essa atenção e porque ela e não outras, em determinado momento, é necessário analisá-la a partir de três fluxos:

- Fluxo de Problemas (problem stream) analisa de que forma as questões são reconhecidas como problemas e porque determinados problemas ocupam esforço governamental. Para isso são utilizados três mecanismos básicos: a) indicadores; b) eventos-foco e c) feedback das ações do governo.
- Fluxo Político (politics streams) decisão política propriamente dita que possui três elementos essenciais: a) humor nacional; b) forças políticas organizadas por grupo de expressão (terceiro setor, setores da sociedade civil); e c) mudanças na composição do governo.
- Fluxo de Soluções (policy stream) analisa as propostas que se acham viáveis do ponto de vista técnico, com custos toleráveis e aceitos pelo público – com a responsabilidade dos formadores das políticas. Grupos técnicos que possuem legitimidade para fazer as proposições.

No clima nacional as mudanças de governo são as maiores responsáveis por alterações na agenda governamental.

Para Kingdon (1995) o Fluxo de Problemas e o Fluxo Político apresentam maior potencial para mudanças de agendas, enquanto que o Fluxo de Soluções e alternativas chegam apenas quando os problemas ou demanda políticas criam oportunidades para as idéias. É mais fácil quando se tem um problema você pensar na solução; do que você quando você tem uma solução procurar o problema, afirma o autor.

O fluxo das alternativas inclui o conjunto de ideias e propostas em disputa para ganhar aceitação na rede de políticas. Nesse processo nem todas as ideias recebem o mesmo tratamento (algumas permanecem intocadas, outras são combinadas a novas propostas e/ou desaparecem). Entre as alternativas que originam as políticas públicas é possível identificar alguns padrões, tais como: a viabilidade técnica; a aceitabilidade e compatibilidade entre os valores vigentes na sociedade; e a capacidade de antecipar contingenciamentos futuros, como os orçamentários (KINGDON, 2003).

Outra questão importante é a dos empreendedores políticos: são os negociadores que mantém conexões políticas – atividade que pode ser exercidas por assessores, políticos

legitimamente eleitos ou consultorias que prestam serviços específicos. São considerados negociadores visíveis aqueles que recebem atenção da imprensa e do público - que tem influência sobre a agenda governamental, tais como: Presidente, Senadores, Deputados, partidos e grupos de interesse, inclusive a própria imprensa também tem influência sobre a agenda governamental. Há também o grupo dos autores invisíveis que forma as comunidades nas quais as idéias são geradas e postas em circulação. Esse grupo também tem influência sobre a geração de alternativa/soluções, ou seja, pode ser desde o burocrata, o acadêmico, o pesquisador, o assessor parlamentar e avalista de grupos de interesses.

Kingdon (2003), seguindo Cohen, March e Olsen (1972), propõe que o processo de tomada de decisão nas políticas públicas poderia ser representado pela confluência das três grandes correntes dinâmicas já abordadas: a corrente dos problemas (problems), a das propostas ou alternativas (policies) e a da política (politics). Assim, a agenda governamental segue um processo não intencional que se caracteriza por:

1. surgimento ou reconhecimento de um problema pela sociedade em geral;
2. existência de ideias e alternativas para conceituá-los – originadas de especialistas, investigadores, políticos e atores sociais, dentre outros; e
3. contexto político, administrativo e legislativo favorável ao desenvolvimento da ação.

### **5.2.8 ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA**

Conforme Dunn (1981) A análise de política pública é atividade prática que usa múltiplas metodologias de pesquisa e argumentação para produzir e transformar informações relevantes que poderão ser utilizadas no contexto político para resolver problemas públicos.

Para Secchi (2016) os problemas públicos necessitam de análise de política pública, que se faz através de análise social aplicada, estas podem ser divididas em duas formas:

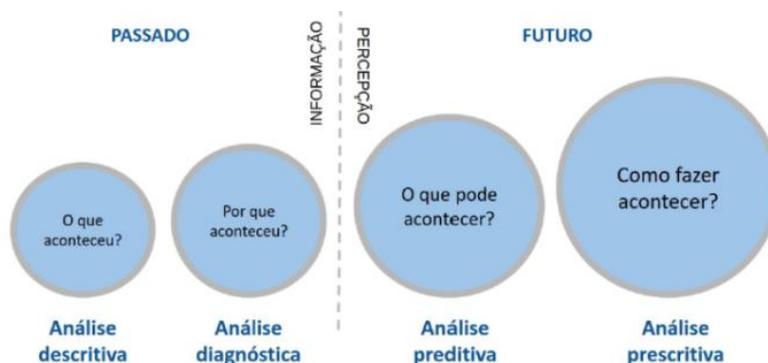
- Policy Analysis = Análise de Perspectiva para o processo de formulação da política pública. Análise prática para identificar as características, as

tendências e as soluções adequadas para o problema; também desenvolver cálculos, viabilidade política, logo, trata-se da metodologia para resolver problemas públicos.

- Policy Research = Análise Descritiva que é desenvolvida através de pesquisa de política pública (onde estão os modelos analíticos, mestrados e doutorados acadêmicos) para entender a política pública, os atores, as coalizões, as instituições como um todo.

As análises das perspectivas para os processos de formulação das políticas públicas são formuladas através de diferentes níveis de sofisticação e profissionalismo - independentemente do nível, municipal, regional, estadual e até federal. Podem apresentar simples repetições, imitações, preconceitos ou autointeresse; podem apresentar, inclusive, um alto grau de incrementalismo, onde a análise da política pública é feita com base na adaptação do passado, além de ajuste mútuo de interesses dos atores.

**Figura 6 - Análise Preditiva e Análise Prescritiva**



Fonte: FALLON, Nicole – adaptado por FERRI Edsei

Por outro lado há também análise de política pública onde a ciência e o estudo ocupam maior lugar. Também conta como fator de sofisticação o próprio ato temporal de maturação, posto que a própria administração foi se desenvolvendo durante o passar do tempo, com ferramentas, técnicas de gestão financeira, recursos humanos, níveis de desempenho e mais.

Análise Perspectiva podem ser estudadas a partir de duas abordagens: análise racionalista e análise argumentativa, da seguinte forma:

- Análise racionalista (dados evidências): análise do problema, análise das alternativas, projeções, projeções e recomendações para maximização do bem estar social.

A análise racionalista das políticas públicas vale-se dos marcos a seguir relacionados:

Os já citados DASP (1938); BNDES (1952) e o IPEA (1964) no Capítulo ÁGUA E SANEAMENTO NO BRASIL, além da Constituição Federal de 1988 (pois instituiu a forma dos ingressos ao Serviço Público, baseado em conhecimento e mérito); também compõe esse conjunto o desenvolvimento (1990) Carreiras de EPPGG<sup>49</sup>: Especialista em Política Pública e Gestão Governamental, especialistas em Políticas Públicas e recentemente [2020] a Regulamentação do impacto das análises do Governo Federal – Decreto nº 10.411 de 30/06/2020<sup>50</sup> que regulamenta a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

Ainda Secchi (2016) afirma que os principais órgãos que desenvolvem análise racional de política pública são divididos em três grupos: Nível Excelência, Nível Intermediário e Nível de Análise Incremental, assim representados:

---

<sup>49</sup> A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) foi criada em 1989 para ser capaz de atuar no espaço entre as demandas políticas e os ideais técnicos, elaborando e implementando políticas públicas adequadas à realidade nacional, fortalecendo o nível estratégico do governo e sua capacidade de conceber e implementar suas políticas.

A carreira tem como atribuições a realização de atividades de gestão governamental, como a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas, bem como de direção e assessoramento em escalões superiores da administração direta, autárquica e fundacional, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia. O EPPGG atua de forma matricial, com visão abrangente e sistêmica dos complexos problemas da administração pública

<sup>50</sup> Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Análise de Impacto Regulatório - AIR - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão.

- Nível de Excelência (Bolsões da Modernidade): Ministério da Economia (IPEA); Banco Central; Ministério da Saúde; Ministério da Educação (INEP); Controladoria Geral da União (controle interno do governo); Tribunal de Contas da União - TCU, que é um tribunal técnico ligado ao Congresso, está fazendo inclusive o controle operacional das políticas públicas, não apenas a legalidade e regularidade documental.

O TCU está avaliando, além dos números, a efetividade da política pública, o avanço ou não da política através da ação, ou conjunto delas. Essa avaliação ocorre nos moldes estabelecidos no Referencial de Controle de Políticas Públicas<sup>51</sup>, TCU, 2020.

- Nível Intermediário Produção de Política e Informações relevantes: Ministério do Desenvolvimento; Senado e Congresso; Estados e Municípios; Instituições Privadas; Grupos de Desenvolvimento Universitários que tenham foco à recomendação prática e

- O terceiro nível é a Análise incremental: Poder legislativo (estadual e municipal); Cargos Comissionados (quando dedicados apenas a viabilidade política e auto interesse); e Governos municipais (aqueles com menor capacidade burocrática).

A interrupção de projetos apresenta consequências negativas como o desperdício de recursos públicos, a perda de saberes institucionais, o desânimo das equipes envolvidas, dentre outros.

Desta forma, para Secchi (2016) encerram-se os órgãos de maior expressão na análise racionalista. Segue a caracterização e identificação dos principais órgãos e suas características que compõem a análise argumentativa, da seguinte forma:

- Análise Argumentativa contempla a participação social, a inteligência coletiva, a participação, a deliberação, a participação de Conselhos técnicos. As ações

---

<sup>51</sup> Documento técnico que visa estabelecer uma estrutura de critérios comuns para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas, orientando e sistematizando ações de controle, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e resultados das políticas públicas, por meio do aprimoramento de seus processos de formulação, implementação e avaliação.

costuma ter mais facilidade de implementação, e consequentes ganhos de produtividade.

Um dos grandes instrumentos para a análise argumentativa de política pública é a própria Constituição Federal de 1988<sup>52</sup>, impondo a descentralização e a participação através de alguns mecanismos: conselhos de política pública; participação de atores estatais e não estatais como suporte à tomada de decisão de Secretarias e Ministérios, tal qual Conselho de Desenvolvimento Urbano e da Criança e Adolescente; Conferências Nacionais que oportunizam políticas públicas, do meio ambiente, de segurança pública, que se iniciaram com conferências municipais, depois estaduais e seguiram para nível federal; orçamento participativo e plano diretor participativo<sup>53</sup>, nos termos estabelecidos no Capítulo V – Da Gestão Democrática da Cidade - Lei 10.257/2001<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> A Constituição Federal de 1988 possui clara contribuição para as duas análises: Racionalista enquanto formata a forma de concursos públicos e Argumentativa pois estabelece formas para a participação popular e seus critérios de representação.

<sup>53</sup> Com relação à obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade em seu artigo 41, determina que seja obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012).

<sup>54</sup> Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4o desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Também alinhados à análise argumentativa está a participação de designados, diretores, cargos comissionados, acompanhamento da sociedade civil, universidades, ONGs, Sindicatos.

Outro fator que se destaca na análise argumentativa é quando os municípios participam de Conselhos temáticos, pois os resultados para a comunidade costumam agilizar a implementação das políticas públicas. Também merecem destaque as Conferências Nacionais, pois oportunizam legitimidade e capacidade de implantação mais suave.

## 6 CONCLUSÃO

A compatibilização de interesses expõe grande parte dos desafios humano, financeiro, tecnológico. Relaciona oportunidades de negócio e entraves do aparato estatal, dentre outros fatores. Os indivíduos sofrem devido à limitação imposta por sua racionalidade e é verdade que, ao estruturarem as organizações, eles ampliam sua capacidade de lidar com as informações.

A tentativa de estudo dos fluxos proposta por Kingdon, bem como os detalhamentos para a análise da política pública não oportunizam uma resposta direta sobre o que está certo e o que está errado na implantação das ações de saneamento, nem mesmo fatores pontuais como o acesso aos recursos públicos, parceria público privada, abertura de capital da companhia de saneamento conseguem, em conjunto, formar uma política plena para a área.

Ocorre que muitas ações são tomadas com base na análise racionalista; outras, em menor quantidade, com base na análise argumentativa, porém são apenas respostas às demandas já existentes, costumeiramente, analisadas sob um ponto de vista apenas. Direcionando as questões de saneamento a indicadores limitados à metragem de cano ligado à rede, ou até mesmo à quantidade de votos que determinadas ações consegue oportunizar – e dessa forma, conflito entre a sociedade e a instituição perdura.

À medida que propostas são selecionadas (e eventualmente apreciadas pela comunidade) são também selecionados seus aliados e adversários políticos, nessa mesma linha, o padrão e o comprometimento para futuras relações. Esse conjunto de ações não pode ser confundido com uma análise que responda - a médio e a longo prazo - aos problemas estruturais, menos ainda quando se tenta interpretar a complexidade do tema Saneamento sem avaliar o abastecimento água, em especial: qualidade e quantidade de recurso disponibilizado. Não são surpresas as muitas deficiências: falhas do governo, má gestão pública; assim como os inúmeros problemas: falhas de mercado, decorrentes da (in)desejada participação privada no controle da prestação de serviços básicos essenciais, formação de monopólios – características comuns ao setor de Saneamento.

Pensando a sociedade como estrutura, responsável por um conjunto de sistemas, que sofre e gera a relação entre os grupos sociais, focado nas atividades políticas, esbarra-se na

demonstração de desequilíbrio, desigualdades, conflitos, em especial quando se comparam situações bastante diferenciadas na qualidade da prestação dos serviços de Saneamento, entre bairros, condomínios de luxo e conjuntos habitacionais bastante mais acanhados, representa uma constante que não consegue ser apagada. A verdade que não pode haver uma transição suave de uma classificação socialmente inspirada para uma classificação científica.

Um dos fatores que pode ainda contribuir para o comportamento acanhado da participação social pode ser a herança do período ditatorial, vez que a consolidação do conhecimento técnico já é mais abrangente, embora que as estratégias, em especial para a universalização ainda estejam presas às pequenas hegemônicas rodas, o que sublinha um descompasso.

Outra situação de desalinhamento é o fato, ainda sem qualquer tipo de resposta, da criação de uma alternativa para a região hidrográfica de forma integrada, complexificada não apenas pela diferença entre os prestadores de serviço, de um lado um consórcio privado e uma companhia estadual e de outro um órgão do governo municipal (ou outros tantos governos municipais...) e sim, com a contribuição de mais de dez municípios que compõem a mesma região, onde cada um deles possui suas características bastante distintas. Eventualmente uma alternativa seja partir de uma nova análise do plano municipal de saneamento básico (desde que atualizado, nos termos da legislação em vigor) contemplando os quatro eixos. Quando elaborado para um município isolado, requer maior atenção, visto que não contempla a região – não é de seu objeto a amplitude que tem um plano regional de saneamento e, menos ainda, de bacia hidrográfica; por outro lado, é onde se encontra o município. Sob a ótica dos recursos hídricos, o município acaba tendo um protagonismo abaixo do que deveria ter.

Uma das formas para obter variáveis úteis é através da investigação e reflexão sobre a sociedade, que possibilita uma dimensão nova olhar científico, de consequências radicais – o questionamento e o exame sistemático do seu próprio ambiente e a oportunidade de relações e ações mais ajustadas que permitam a geração de uma política com maior aderência a realidade local e assertividade no engajamento às outras esferas de poder. Mesmo considerando que exista o dissenso em vários níveis, a possibilidade do conflito é permanente e a realidade está sempre sendo negociada, entre atores que apresentam interesses divergentes.

Um dos grandes ganhos deste PPG ter seguido seu curso, mesmo com as situações

adversas e imprevisíveis (Pandemia SARS COVID-19), foi a possibilidade de responder às hipóteses inicialmente elaboradas e, nesse sentido, é correto afirmar que apenas a elaboração de legislação, até mesmo um Marco Regulatório (novo ou não), não garante eficácia de forma isolada. Seria necessário estimular a avaliação da gestão dos Recursos Hídricos sob uma forma mais ampla, valendo-se da interdisciplinaridade e seus diversos atores e, efetivamente, desenvolver uma Política de Saneamento que saia do papel e consiga ser validada pelos usuários, nos diferentes níveis e com pleno comprometimento e harmonia com as demais legislações.

Ainda é bastante cedo para saber se o atendimento de 99% da população com água potável vai ser alcançado até dezembro de 2033, não resta dúvida que para que isso ocorra será necessária uma reformulação institucional, tanto para o Consórcio AEGEA, quanto para a CORSAN, considerando, em especial a possibilidade de privatização da Companhia de Saneamento, que ainda está presa a diversos entraves, inclusive de viabilidade econômica e financeira, além da própria legalidade jurídica.

Com relação à prestação de serviço de forma regionalizada a complexidade toma proporções ainda não mensuradas. É necessário considerar que há estímulo à prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, nos termos estabelecidos pela lei, e atualizados por ela. As diferentes necessidades dos municípios espelham suas realidades e, ao mesmo tempo, tentam responder ao enredamento político e socioantropológico que cada um deles demonstra em seus estudos sobre o tema, onde mesmo a falta ou a escassez de temas relevantes, é um indicador.

Dentre as mais delicadas regionalizações está a interface com a capital do estado, que possui o serviço prestado por um Departamento da Prefeitura Municipal – onde já há estudos de desestatização dos serviços de saneamento. Para esse tópico, foi instaurado processo para apurar os possíveis riscos à prestação dos serviços de captação, tratamento e distribuição de água e de coleta e tratamento de esgoto sanitário na cidade de Porto Alegre.

Como resposta aos RESULTADOS, relacionados no item 1.7 do Capítulo 1 – INTRODUÇÃO, com base em toda a legislação pertinente, estudos diversos, inclusive acadêmicos e consagrados autores do tema saneamento, tem-se que apenas a criação de

legislação, que de forma isolada, não é capaz de garantir o cumprimento na prestação do serviço, e menos ainda, quando necessita de interface com mais de uma legislação (o que é essencial) e aplicado a mais de um município (o que é legal) e atendendo a mais de um interesse (o que é social e comercial). Dessa forma, será necessária muita interação e identificação de pontos em comum para que seja possível viabilizar a política que zele pelos interesses da sociedade e na melhoria da qualidade de vida, de forma plena.

Outro ponto esclarecido, inclusive corroborado através das entrevistas, trata da compatibilidade entre o conhecimento técnico específico da operação do Sistema, que, conforme narrado não é o mesmo. Com relação à compatibilidade de conhecimento detalhado sobre a operação dos serviços prestados na CORSAN no Sistema Guaíba-Eldorado do Sul entre os funcionários do Consórcio AEGEA e da CORSAN, foi relatado mais de uma vez, inclusive corroborado através das entrevistas, que a CORSAN desenvolvia seus funcionários, através de capacitações no próprio local de trabalho, adaptadas à realidade, vivenciada dia-a-dia. Os temas foram se cruzando, com base em outras entrevistas, aclarando que a prática de treinamento *in locuo* já não está mais sendo utilizada e a própria política de remuneração interfere no conhecimento básico, na rotatividade e na capacitação dos profissionais que atuam no Sistema, em sua maioria.

Ainda é bastante cedo para visualizar parâmetros intermediários de atingimento de metas, redefinição ou repactuação. Há uma série de dispositivos na legislação em vigor que permitem aditamentos, supressões, acréscimos e realinhamentos – cada um deles já é uma previsão de cenários intermediários, ainda não exigidos em sua plenitude. No entanto, há de se considerar que o próprio Marco Legal do Saneamento já estabelece que no fomento à melhoria da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, a União poderá conceder benefícios ou incentivos orçamentários, fiscais ou creditícios como contrapartida ao alcance de metas de desempenho operacional previamente estabelecida, o que, por si só, bem parece uma espécie de repactuação para situações intermediárias.

Outro ponto que possibilita diversos questionamentos é a forma como será concedida a tarifa social: como serão os critérios para concessão do benefício ao usuário - que precisa ser bancado pelo município onde a concessão está ocorrendo. A possibilidade de o município eleger, entre um ou outro usuário / qual deles receberá o benefício, é um risco bastante grande. Conforme estabelecido na Lei nº 14.026/2020, os serviços públicos de saneamento

básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, ainda consta que poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços. Igualmente é cedo para saber se a escolha entre um ou outro beneficiado terá critérios baseados na necessidade – e de quem: do usuário, ou do concedente.

Embora o Novo Marco do Saneamento considere que o saneamento básico é constituído de um conjunto de serviços públicos, infraestrutura e instalações operacionais e dentre o abastecimento de água potável e o esgotamento sanitário, detalha também que limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; detalha também que a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes, desta forma, sublinha a relevância dos quatro eixos de forma conjunta. Ocorre que a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas ainda são prestados de forma eficaz, pelas estruturas do município de Guaíba e possuem relação direta com o Saneamento, mas não são os eixos cerne do Novo Marco Legal. Possivelmente um novo Plano de Saneamento Municipal (quando atualizado) trate a questão de forma mais detalhada, demonstrando a interface entre os eixos e sublinhando a necessidade de parcerias, dentro e fora das secretarias municipais, que objetivem, não apenas a prestação do serviço; e sim a melhoria da qualidade de vida nos bairros, na comunidade, no município, na região e seus progressos.

Considerando a metodologia desenvolvida, sublinha-se que as entrevistas contribuíram de forma expressiva para a particularidade de algumas ações que foram e que estão sendo desenvolvidas no município, contudo é necessário destacar que a base para esse reconhecimento está registrada no trabalho todo, mas em especial no capítulo 2 ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL, onde foi possível reconhecer a importância da água para a sociedade e as conquistas que os estudos proporcionaram ao longo dos séculos. O

próprio avanço do conceito de saneamento e a soma dos saberes e áreas que comungam do mesmo propósito: desenvolvimento. O estudo com relação ao Saneamento Básico no Brasil mostrou que estados e municípios ficaram responsáveis pela administração dos serviços de saneamento (1891) e que, de forma geral, o serviço é prestado com base na lógica capitalista, que ainda privilegia o investimento em regiões de maior interesse econômico. A história nacional apresentou o Fundo Especial para o Financiamento das Obras de Saneamento, há mais de um século e os devidos convênios entre o governo federal, estados e municípios – que veio se remodelando até os dias atuais. Ganhos e perdas, dentre elas a do acesso aos recursos do FGTS, que financiou por décadas os serviços municipais e companhias estaduais.

Seguiram medidas, emendas e outras legislações sobre o tema, incluindo o PLANASA, o PAC e o PLANSAB. Juntam-se a esses instrumentos, a Política Nacional de Recursos Hídricos, as subdivisões de Planejamento e Desenvolvimento (COREDEs); os Comitês de Bacias, Reguladores e outros tanto, que apresentam interesses nem sempre alinhados entre si, contribuindo para a complexificação.

Outro grande ganho do trabalho foi a identificação do Decreto nº 10.411/2020, que regulamenta a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que serão obrigatórias e as hipóteses em que poderão ser dispensadas. Esta ferramenta está implantada há pouco tempo, mas é bastante promissora para auxiliar na eleição de pleitos nas demais esferas de governo, até mesmo sua implantação, adaptada, para estados e municípios. O decreto foi publicado em meio ao desenvolvimento desse PPG.

Contudo, as ações de saneamento carecem de instrumentos de avaliação, por diversos fatores, dentre eles, destacam-se as ambiguidades nas decisões; as estratégias desenhadas pelo atores (concessionárias, sociedade civil organizada e empresas privadas) nos processos decisórios locais, nacionais e nas arenas políticas; o entendimento integral das propostas formuladas; análise do saneamento através de diferentes interpretações/diferentes atores, tomadores de decisão; interface com as ações em diferentes estágios com os demais níveis de governo na formação da agenda pública.

O saneamento é um grande negócio, mas é um negócio cuja matéria-prima é a água, então não é possível deixar de pensar na proteção da água. A Lei nº 14.020/2020 tem um

foco: o princípio da universalização, que é o atendimento de todos os serviços de saneamento básico e a Lei nova avançou na integração de saneamento e recursos hídricos; tanto que adicionou nos princípios fundamentais a conservação dos recursos naturais - o que tem haver muitos lançamentos de efluente de esgoto sem tratamento, considerando preservar recursos naturais, não poluir rios.

Quando se pensa que as políticas devem se articular com a política de saneamento, observa-se que só agora foi incluída a política de recursos hídricos como uma política que converse com o saneamento. Essas questões não são novas no direito brasileiro, mas nas linhas de saneamento elas são novas. Na Lei de recursos hídricos não, tanto que o uso racional faz parte dos objetivos da política de água; assim como a garantia de água e de disponibilidade, para as atuais e futuras gerações, dentro dos padrões adequados.

Sob essa ótica, a análise das políticas públicas sobre o saneamento caracteriza-se pelo reflexo direto dos aspectos situacionais e temporais de mudanças políticas; foco na aplicabilidade de algumas ações isoladas, mas fraco nas integrações – até mesmo entre os seus eixos temáticos. Para aumentar o potencial analítico recomenda-se a combinação deste com outras áreas de conhecimento, de forma interdisciplinar que possibilitam abordar o peso das instituições, do tempo e da historicidade das mudanças políticas e na vida das pessoas.

Logo, para se chegar ao cumprimento do direito humano ao meio ambiente, ecologicamente sustentável, mais do que nunca a integração das políticas públicas deve atender essas dificuldades, através gestão integrada entre as políticas, onde se esclareça que o setor de saneamento é um usuário da água, assim como a indústria, a geração de energia, a agricultura, o turismo e outros tantos. Deve ser baseada numa ética, visto que a água enseja ética com boa-fé. Porque, apesar de tudo, o princípio da boa-fé não está revogado no Brasil.

O resultado esperado de um Programa de Pós Graduação - PPG - Mestrado Profissional PROFÁGUA é um Produto que retrate a situação estudada. Eventualmente, sua aplicabilidade em outras regiões onde situações semelhantes aconteçam - preservada a particularidade e adaptabilidade de alguns fatores. A situação fática é que o Novo Marco do Saneamento é capaz de auxiliar no desenvolvimento regional, e por consequência, o desenvolvimento nacional, considerando os diversos intervenientes que o Saneamento possui, em especial: insumos, produtos, valores, vidas.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, H. 2016. Ambiente institucional-normativo de acesso aos recursos públicos do saneamento básico: estudo das limitações a partir de pleitos do PAC FUNASA para esgotamento sanitário na Bahia. Dissertação. Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia, Salvador. Disponível em <https://periodicos.ufba.br/index.php/gesta/article/view/22611>, acesso em 25 nov. 2021.

ANDRADE, I. A. L. de. 2010. Arranjos institucionais da gestão metropolitana - análise comparativa de diferentes modelos. Seminário Nacional de Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. Natal - RN. 2010. Disponível em: < [http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST8\\_Ilza.pdf](http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST8_Ilza.pdf) >. Acesso em: 25 nov. 2021.

Bonomi, C. A., Malvessi, O. Project finance no Brasil: fundamentos e estudo de caso. São Paulo, Brasil: Editora Atlas, 2008.

BORJA, P. C.; MORAES, L. R. S. O acesso às ações e serviços de saneamento básico com o um direito social. In: SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, XII, 2006, Figueira da Foz. Anais. Figueira da Foz: APRH/ABES, 2006.

BRASIL, Decreto nº 8.141 de 20 de novembro de 2013 e pela Portaria Interministerial nº 571 de 05 de dezembro de 2013.

BRASIL, Lei 11.445/2007 - Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o comitê interministerial de saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978.

BRASIL, Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz, 2018 Saneamento e saúde, disponível em <https://ead.ict.unesp.br> volume 6, Saneamento e Saúde - ICT/UNESP, acesso em 02 Abr 2021.

BRASIL, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Plano

nacional de saneamento básico. Brasília: Ministério das Cidades, 2013. Disponível em: < [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos\\_PDF/plansab\\_06-12-2013.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab_06-12-2013.pdf) >. Acesso em: 26 nov.2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SEPLAN), 2021.

BRESSER PEREIRA, L. Democracia, estado social e reforma gerencial. Revista de Administração de Empresas, [s.l.], v. 50, n. 1, 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-75902010000100009>, acesso em 26 Nov.2021.

CASTRO, J. E. Políticas Públicas de Saneamento e condicionantes sistêmicos. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Orgs.). Política pública e gestão de serviços de saneamento. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

CASTRO, J. E. Propositiones para el examen teórico y empírico de la privatización: el caso de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. El agua, derecho humano y raíz de conflictos. Zaragoza, Spain: Government of Aragon, Fundación Seminario de Investigación para la Paz (SIP), 2008.

CORSAN, Companhia de Saneamento. A história da CORSAN, disponível em <https://www.corsan.com.br/historia>, acesso em 05 de Mai de 2021.

CORSAN, Relatório de Administração e Sustentabilidade 2018. Disponível em <https://www.corsan.com.br/relatorio-da-administracao-e-sustentabilidade>, acesso em 04 Mai de 2021.

COSTA, A. M. Avaliação da política nacional de saneamento. Brasil: 1996-2000. 2003. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2003. Disponível em <https://www.cpqam.fiocruz.br/bibpdf/2003costa-am.pdf>, acesso em 04 Mai de 2021.

COUZI, D. O. Entraves na busca da universalização do saneamento básico: água tratada e esgotamento sanitário. 2012. Trabalho de conclusão de curso de Pós-graduação *Lato Sensu*

em Gestão Pública Municipal - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo, Vitória. Disponível em: < [http://www.aesbe.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Artigo\\_Douglas-Oliveira-Couzi-Completo-FINAL.pdf](http://www.aesbe.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Artigo_Douglas-Oliveira-Couzi-Completo-FINAL.pdf) acesso em 27 Nov 2021.

D'OLIVEIRA, R. D. 2020. Reflexões sobre o novo marco regulatório do saneamento básico, por Rafael Daudt D'Oliveira, disponível em <https://epbr.com.br/reflexoes-sobre-o-novo-marco-regulatorio-do-saneamento-basico-por-rafael-daudt-doliveira/>, acesso em 25 Abr 2021.

DEMO, P. Avaliação qualitativa. 7. ed. rev. Campinas: Autores Associados, 2002.

DIAS, M. C.; BORJA, P. C.; MORAES, L. R. S. Índice de salubridade ambiental em áreas de ocupação espontâneas: um estudo em Salvador – Bahia. Engenharia sanitária e ambiental. v. 9, n. 1, jan./mar. 2004.

DOUGLAS, M. M. 1921–2007, Como as instituições pensam - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

DRAIBE, S. M. O welfare state no Brasil: características e perspectivas. Nepp, Campinas, v. 8, n. 1, 1993.

DUNN, W. N. Public Policy Analysis. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1994.

FAGNANI, E. Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92. Economia & Sociedade, Campinas, n. 8, 1997.

FARIA, R. C. de. Cenários e perspectivas para o setor de saneamento e sua interface com os recursos hídricos. Eng. Sanit. Ambient. v.9, n.3, 2004. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-41522004000300006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522004000300006)>. acesso em: 20 nov. 2021.

FARIA, S. A. de; FARIA, R. C. de; MOTA, J. A. A instabilidade da performance dos serviços de saneamento no Brasil. Revista Planejamento e Políticas Públicas, n. 26, jun./dez., IPEA, 2003.

FUJIWARA, T. A privatização beneficia os pobres? Os efeitos da desestatização do saneamento básico na mortalidade infantil. In: Encontro Nacional de Economia, 33, 2005, Natal. Anais. Natal: ANPEC, 2005.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo. Editora Atlas, 2002.

GOETHERD R. e HAMDI N. Community action planning (MicroPlanning). SIGUS – School of Architecture and Planning, MIT. Cambridge, MA, EUA; 1998.

GRANZIERA, M. L. M. Direito Ambiental. São Paulo. Editora Foco, 2019.

HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico conceituais. Engenharia Sanitária e Ambiental. v.12. n.3. 2007.

HENRIQUE, S. A precificação dos serviços de saneamento de água e esgoto e o objetivo social. 2017. Dissertação. (Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC. Santo André. Disponível em [http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFBC\\_bc40f590b6255a3dc3899e5a45597841](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFBC_bc40f590b6255a3dc3899e5a45597841), acesso em 20 Nov de 2021.

IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais Saneamento – 2017.

IPEA. Novo modelo de financiamento para o setor de saneamento, Brasília-DF: IPEA, 1995.

JUSTO, M. Financiamento do saneamento básico no Brasil – uma análise comparativa da gestão pública e privada, 2004, disponível em [http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286466/1/Justo\\_ManoelCarlosDuartedeMello\\_M.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286466/1/Justo_ManoelCarlosDuartedeMello_M.pdf), acesso em 20 Abr 2021.

LÉVI-STRAUSS, C. Antropologia Estrutural, Tempo Brasileiro, 1967.

MALINOWSKI, B. Argonautas do pacífico ocidental: um relato do empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da Nova Guiné Melanésia. São Paulo: Abril Cultural, 1976.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINE, G. A resolução da questão social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - políticas sociais e organização do trabalho. Brasília: IPEA, 1989.

MICHEL, M. H. Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MULAS, Andrés Sanz. Análise de políticas públicas de saneamento: aspectos orçamentários e gerenciais. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Orgs.). Política pública e gestão de serviços de saneamento. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

NASCIMENTO, G. A. do. 2004. Saneamento básico em áreas urbanas pobres: planejamento e gestão de programas na Região Sul do Brasil; Tese Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/88126>, acesso em 26 Nov 2021.

NOZAKI, V. T. de. 2007. Análise do setor de saneamento básico no Brasil. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-25072007-152652/pt-br.php>, acesso em 26 Nov 2021.

OLIVEIRA, G.; SCAZUFCA, P.; MARCATO, F. S. cenários e condições para a universalização do saneamento no Brasil – Parte 1. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Boletim de Informações Fipe. Temas de Economia Aplicada. 2011. Disponível em: <[http://www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2011/1\\_18-24-gesn.pdf](http://www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2011/1_18-24-gesn.pdf)>. Acesso em: 26 nov. 2021.

OLIVEIRA, T. 2015. Abertura de capital das companhias estaduais de saneamento: uma análise a partir da experiência de Minas Gerais. Tese (Programa de Pós-Graduação em

Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos). Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em <https://www.scielo.br/j/asoc/a/CBYgnqQvdFBCbkQj4x4tcpJ/abstract/?lang=pt>, acesso em 26 Nov 2021.

ONU. Cities without slums, UN-Habitat World Urban Forum position paper. Nairobi: ONU. 18 de março de 2002.

PAIM, J. S. Universalidade, integralidade e equidade. In: Rezende, S. C. (org.). Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil. Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. Disponível em: < [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/PANORAMA\\_vol\\_7.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/PANORAMA_vol_7.pdf) >. Acesso em: 26 nov. 2021.

PEIXOTO, J. B. Aspectos econômicos. In: REZENDE, S. C. (org.). Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil. Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/PANORAMA\\_vol\\_3.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/PANORAMA_vol_3.pdf) >. Acesso em: 26 nov. 2021.

PEROVANO, D. G. Manual de metodologia da pesquisa científica, ed. Intersaberes. Curitiba,

PINSKY, J. As primeiras civilizações, São Paulo: Editora Atual, 1994.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD Objetivo 6: Água limpa e saneamento. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals/goal-6-clean-water-and-sanitation.html#:~:text=Garantir%20o%20acesso%20universal%20e,higiene%20em%20todos%20os%20n%C3%ADveis>, acesso em 09 Mai 2021.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. O saneamento no Brasil: políticas e interfaces. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SAIANI, C. C. S. 2007. Restrições à expansão dos investimentos em saneamento básico no Brasil: déficit de acesso e desempenho dos prestadores. Dissertação (Mestrado em Economia)

– Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto. Disponível em <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-18072007-095214/pt-br.php>, acesso em 26 Nov 2021.

SECCHI, L. Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções, Cengage, 2016.

SÉRIE FIOCRUZ - Documentos Institucionais Coleção saúde, ambiente e sustentabilidade, 2018. Disponível em [https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/46304/2/06\\_saneamento.pdf](https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/46304/2/06_saneamento.pdf), acesso em 20 Abr 2021.

SEROA DA MOTTA, R. Questões regulatórias do setor de saneamento no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. Notas Técnicas, 5.

SOUSA, A. C. A. de; COSTA, N do R. A crise do setor de saneamento básico no Brasil: uma Revisão Bibliográfica. BIB, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 66, 2008. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-66/610-bib-66-integra/file>, acesso em 03 Abr 2021.

STIGLITZ, J. E. Economics of the public sector. 3. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

SUNDFELD, C. Guia jurídico das parcerias público-privadas. En Sundfeld, C (Ed.) Parcerias público-privadas. São Paulo, Brasil: Malheiros Editores, 2005.

TAVARES DE ALMEIDA, M. Federalismo e Políticas Sociais, FUNDAP, 1986.

TAVARES DE ALMEIDA, M. H. Federalismo e Políticas Sociais, in AFFONSO, Rui & BARROS SILVA, P. L. Descentralização e políticas públicas, FUNDAP, 1996.

VARIS, O. e SOMLYÓDY, L. Global urbanization and urban water: Can sustainability be afforded? Wat. Sci Tech. v.35, n.9, 1997.

VELHO, G. Observando o familiar. In:\_\_\_Individualismo e cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1980.

WARTCHOW, D. Cooperação em saneamento básico. Porto Alegre, Ed do Autor, Instituto de Pesquisas Hidráulicas, UFRGS, 2013.

### **Entrevistas / áudios**

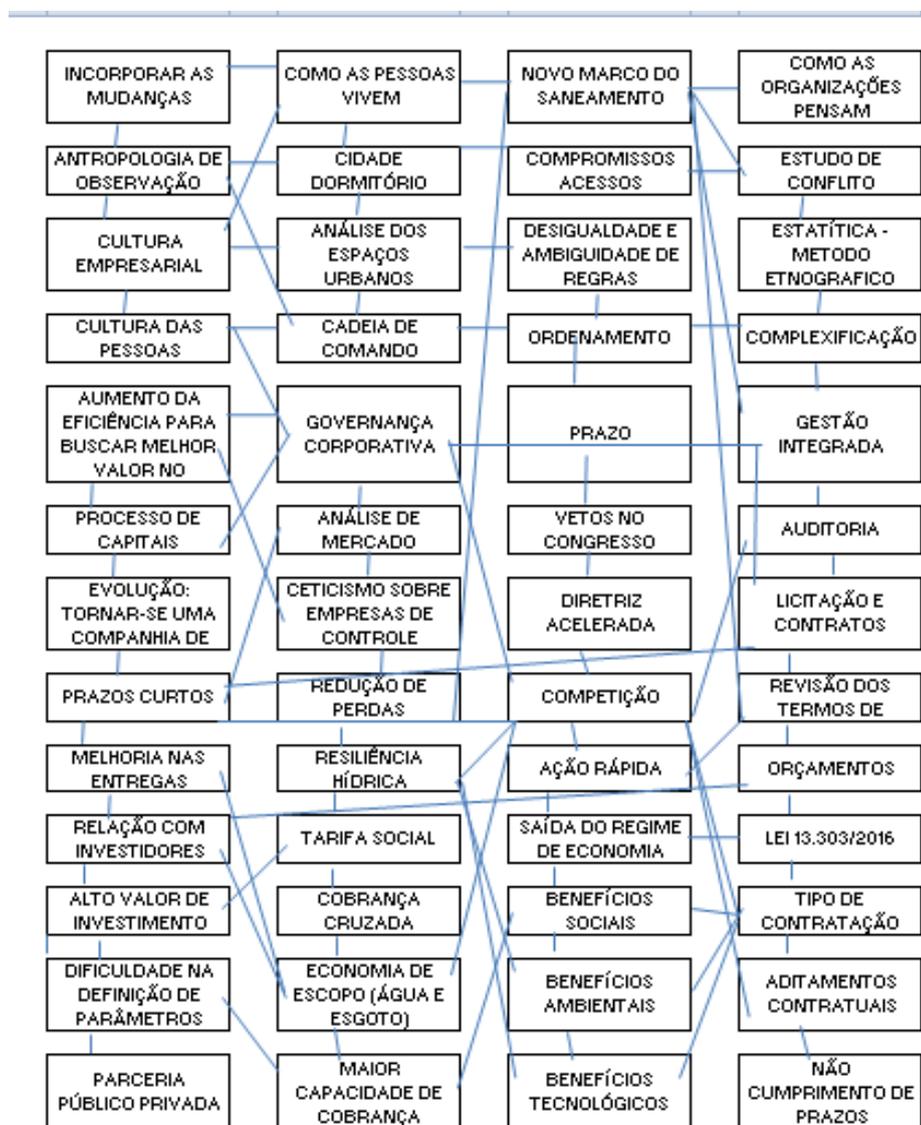
[https://www.jornalcomercio.com/\\_conteudo/galeria\\_de\\_videos/2021/03/784011-presidente-da-corsan-traca-impactos-da-privatizacao-da-estatal.html?fb\\_comment\\_id=3414854281954164\\_3438952996210959](https://www.jornalcomercio.com/_conteudo/galeria_de_videos/2021/03/784011-presidente-da-corsan-traca-impactos-da-privatizacao-da-estatal.html?fb_comment_id=3414854281954164_3438952996210959)

<https://www.youtube.com/watch?v=5yvNfu72Czw>

<https://www.youtube.com/watch?v=zIXUhKaZHS0&t=1579s>

## ANEXOS

## MATRIZ DE CONFLITO/COMPLEXIFICAÇÃO



## ROTEIRO DAS ENTREVISTAS NÃO DIRETIVAS

<b>Roteiro 1 Representante do Executivo – Prefeitura Municipal de Guaíba</b>	
Maneira - Online	Equipamentos: computador, câmara e bloco de anotações
<p>Bloco Único.</p> <p>A entrevista com um profissional que atua na Prefeitura do Município de Guaíba estava planejada para ocorrer diretamente com o Prefeito. A resposta do Gabinete, à tentativa de agendamento, foi a sugestão de profissional do quadro, que trabalha a muitos anos no município e teve atuação, inclusive no Plano Municipal de Saneamento Básico de Guaíba (2014) sublinhando a interface entre os PMSB e o Novo Marco do Saneamento.</p> <p>Dentre os temas mais relevantes, destacam-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preocupação entre as diferenças entre o Plano de Ação do Consórcio AEGEA (METROSUL) e a política do município. Citou como exemplo que a prioridade para o município é o atendimento de algumas localidades (Arroio Passo Fundo), mas não coincide com a prioridade estabelecida pela prestadora de serviço. Comentou também o caso das localidades de Colina, Cohab, 35;</li> <li>• Comentou sobre o elevado custo da prestação de serviços pela AEGEA (METROSUL) e as enormes dificuldades entre o interesse público e o interesse privado;</li> <li>• Governo municipal atual é contra a Privatização da CORSAN;</li> <li>• Quase toda a região da Costa Doce<sup>55</sup> não aderiu ao solicitado pela CORSAN – com relação ao Aditamento Contratual – não cederam às promessas do Governo do Estado. Lastima que o município de Eldorado do Sul tenha sucumbido dado a promessa de fonte de captação a ser operacionalizada naquele município.</li> <li>• Pressão e ameaças por não assinar o Termo de Aditamento Contratual, inclusive com sinalização de redução de repasses ao município de Guaíba e redução da cota de ações no processo de venda da CORSAN na Bolsa de Valores.</li> </ul>	

<sup>55</sup> Municípios que compõem a região da Costa Doce: Arambaré, Arroio Grande, Barra do Ribeiro, Camaquã, Canguçu, Cerrito, Chuí, Dom Feliciano, Guaíba, Jaguarão, Mariana Pimentel, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, São Lourenço do Sul, Sentinela do Sul, Sertão Santana, Tapes e Turuçu.

- Água é de domínio exclusivo do município – repetiu diversas vezes.
- Preocupação com as obras já iniciadas pela CORSAN, inclusive sobre os buracos na malha viária – que está bastante prejudicada;
- Sinalização sobre a situação do DMAE – que também pode vir a ser privatizado, o que dificultaria bastante uma regionalização;
- Atribui o processo de fim da CORSAN, porque seu gestor atual não a quer mais – e vem demonstrando isso de forma clara, até mesmo para conseguir subsídios em outras esferas políticas.

<b>Roteiro 2 Funcionário do Quadro da CORSAN Guaíba</b>	
Maneira - Online	Equipamentos: computador, câmara e bloco de anotações
<p>Bloco Único.</p> <p>A entrevista com um profissional que atua na CORSAN, no próprio Sistema Guaíba-Eldorado ocorreu por evidenciar a necessidade entre a forma de trabalho dos profissionais da AEGEA e a equipe da CORSAN.</p> <p>Dentre os temas mais relevantes, destacam-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferença primeira é que a CORSAN formava seus profissionais para trabalharem nos Sistemas de Água e Tratamento de Esgoto, inclusive no município de Guaíba. Estes profissionais conheciam não só o funcionamento mas as peculiaridades da comunidade;</li> <li>• O conhecimento da comunidade possibilitava o melhor relacionamento com o prestador de serviço, visto que as necessidades estavam sendo consideradas, sempre que possível;</li> <li>• Muitos equipamentos e instalações foram pagos pela CORSAN e agora foram “entregues” para a exploração da empresa privada;</li> <li>• Não aproveitamento da mão de obra – que até então trabalhava nos postos de trabalho – desmerecimento do conhecimento adquirido ao longo dos anos e sobre detalhes de funcionamento (incluindo usuários e equipamentos mecânicos e elétricos);</li> <li>• Baixos salários pagos pela AEGEA aos seus funcionários, devem contribuir para a indesejada rotatividade – que é bastante característica .</li> <li>• Os funcionários da AEGEA, em sua maioria, não tem a idéia do todo – de todo o Sistema que operam – são estimulados, inclusive, a não ter essa idéia e ao mesmo tempo, prestar um serviço quase mecanizado e sem interação com os usuários.</li> </ul>	

<b>Roteiro 3 – SINDIÁGUA - RS</b>	
Forma: Online	Equipamentos: computador, câmara e bloco de anotações
<p>Bloco Único.</p> <p>A entrevista com profissionais que atuam no SINDIÁGUA-RS ocorreu pela indicação do pessoal do Observatório ONDAS. A indicação foi interpretada como uma melhor solução e adaptabilidade ao tema Rio Grande do Sul, em especial a CORSAN.</p> <p>Dentre os temas mais relevantes, destacam-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investimento é feito pelo setor público e a cobrança pelo serviço é feita pelo setor privado;</li> <li>• A AEGEA não se pronunciou com relação à privatização;</li> <li>• Inconsistências entre o processo de privatização e o monopólio privado;</li> <li>• Lei 14.026 permite, mas não obriga a privatização - o Novo Marco do Saneamento está sendo usado como desculpa para privatizações;</li> <li>• Circula o questionamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul para saber quais estudos a CORSAN desenvolveu para identificar a privatização como uma solução adequada.</li> <li>• A grande arma do Governo do Estado é a desinformação (referindo-se aos “contratos sigilosos”) alegando que fazem parte da “estratégia” da CORSAN;</li> <li>• O serviço é do município e o prefeito é o detentor do serviço.</li> </ul> <p>Detalhamento sobre a entidade:</p> <p>O SINDIÁGUA<sup>56</sup>, sigla que sintetiza a longa denominação de Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgoto do Estado do Rio Grande do Sul, foi reconhecido oficialmente a 1º de agosto de 1985, quando recebeu sua Carta Sindical do Ministério do Trabalho.</p>	

<sup>56</sup> Demais informações: <http://sindiaguars.com.br/>

<b>Roteiro 3 – SINDIÁGUA - RS</b>	
Forma: Online	Equipamentos: computador, câmara e bloco de anotações
<p>Os trabalhadores da Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), no entanto, já estavam organizados pelo menos desde 1968, quando em plena ditadura militar foi criada a Associação Profissional dos Trabalhadores de Água e Esgotos.</p> <p>O mesmo ano, aliás, em que três setores em especial realizaram passeatas e manifestações de protesto por melhores condições de vida e contra a falta de liberdades democráticas: o Movimento Estudantil, o dos Trabalhadores e a Frente Ampla, que agregava diversos partidos políticos e representantes da sociedade civil.</p>	